

144 201

LIBRO NO. 1007 ATCA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

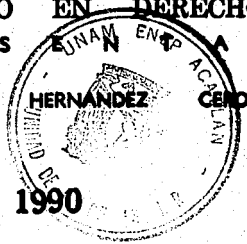
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

FACULTAD DE DERECHO

"ACATLAN"

"ESTUDIO DE LOS ARTICULOS 40, 41, 115
Y 124 CONSTITUCIONALES PARA SU
ADECUACION AL REGIMEN MUNICIPAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
C. PEDRO



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

ORIGENES Y FORMACION	1
I.1 Grecia	1
I.2 Roma	5
I.3 España	8
I.4 Francia	21
I.5 México	28

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL	55
II.1 Qué es una Constitución, Clasificación Clásica y Moderna...	55
II.2 Elementos del Estado: Población, Territorio y Gobierno.....	58
II.3 El Municipio, el Ayuntamiento, los Cabildos, y los Consejos municipales	62
II.4 Soberanía, Autonomía y Libertad	64
II.5 Democracia, Representatividad, Populismo y Federalismo	66

CAPITULO III

LA DIVISION DE PODERES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO	69
III.1 Estudio de los Artículos 39, 40 y 41 Constitucionales	69
III.2 "Supremo" Poder Ejecutivo	77
III.3 El Poder Legislativo	79
III.4 El Poder Judicial	80

CAPITULO IV

NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL	82
IV.1 Naturaleza Orgánica: El Municipio como Sistema Político-Ad ministrativo, Socioeconómico y Como Régimen Jurídico	82
IV.2 Estudio de los Artículos 115 y 124 Constitucionales	86
IV.3 Ambito Federal, Ambito Estatal y Ambito Municipal	96

IV.4	Naturaleza y Alcance de la Reforma al Artículo 115 Constitucional (Reforma del 3 de febrero de 1983	99
IV.5	Determinación Constitucional del Municipio como Nivel de Gobierno	105
	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PERSONALES	114
	BIBLIOGRAFIA	117

INTRODUCCION

El Municipio como célula fundamental de nuestro sistema federal, en la actualidad ocupa un lugar de singular importancia, consideramos esto, por ser la comunidad primaria, y en la que se da una auténtica manifestación democrática de la ciudadanía, que obligue a una relación mayor entre vecinos y autoridad municipal, que con el rasgo de espontáneas van consolidando el régimen democrático.

Nuestra idiosincrasia y la institución municipal, tienen rasgos comunes, - por lo que ésta última, requiere de un mayor estudio, que no quede en la superficialidad.

Buscar el desarrollo municipal, mediante el fortalecimiento del mismo, - traerá como consecuencia la realización de nuestras aspiraciones comunes, este fortalecimiento deberá ser permanente y no como producto de una moda gubernamental.

El vaciado gradual, que del gobierno municipal se había venido haciendo - para fortalecer al Estado, centralizando facultades, ya no es posible, ya que esto que en un principio redundó en fortalecimiento Estatal, amenazaba en convertirse en una crisis estructural, lo que ocasionó que el gobierno cambiara de estrategia, comprendiendo, que vigorizando las partes -ésto es a los municipios- será más fuerte el Estado.

El fortalecimiento municipal, implica una auténtica autonomía, aspiración común de los hombres; mejorando la eficacia administrativa, porque en el nivel municipal ciertas decisiones sólo pueden ser correctas cuando se toman en el lugar que las originan, porque es ahí donde se tiene un conocimiento real de la problemática y que no obstante los adelantos científicos de la información, la administración central no puede abarcar todo; por ésto se hace necesario determinar en nuestra Constitución Federal, que el Municipio es nivel de gobierno.

El presente trabajo lo dividimos en cuatro capítulos, en el primero se ve al municipio desde el punto de vista histórico, empezando en Grecia con su polis, pasando por Roma con su civitas, llegando a España que constituye el antecedente y la influencia más directa del Ayuntamiento Mexicano, posteriormente vemos la comuna en Francia y finalmente México, apartado éste en el que analizamos desde el Calpúlli Azteca, pasando por las épocas colonial, de - -

Independencia, reforma y revolución.

En el segundo capítulo hacemos referencia al marco conceptual, comentando los elementos y conceptos que son propios o característicos de nuestro régimen; con lo cual se busca enmarcar la actividad sociopolítica que es consuetudinaria a nuestras instituciones.

Por lo que se refiere al capítulo tercero, éste se ocupa de la división de poderes en nuestro sistema constitucional, iniciando con el estudio de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, y analizando cada poder.

Finalmente el cuarto capítulo intitulado "Niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal", es el que se ocupa de la parte medular de nuestro tema haciendo un análisis de los niveles Federal y Estatal de gobierno, tocando otros aspectos, para finalmente entrar en materia, esto es, el municipio, puntualizando que éste es nivel de gobierno, por lo que no es suficiente que se le reconozca tal categoría en decretos, acuerdos e inclusive leyes, si no se determina en la Ley Fundamental, que tiene tal categoría que, es nivel de gobierno.

La reforma del 3 de febrero de 1983, la podemos considerar como el inicio de una nueva etapa del federalismo mexicano, y que será con una gran voluntad política como el municipio ocupará el lugar que histórica y realmente le corresponde.

CAPITULO I

ORIGENES Y FORMACION

I.1 GRECIA

Para nuestro estudio consideramos necesario hacer un planteamiento histórico, para lo cual habremos de partir de la Polis griega que como habremos de ver, es el nivel de autoridad que tiene una relación directa con la comunidad, razón por la que le encontremos bastante símil con el municipio, del que como dijera Tocqueville, es la escuela de la democracia, precisamente por caracterizarle su relación directa con la comunidad, la que consideramos es el origen, el medio y el fin de los actos de gobierno.

Para el estudio de la polis como institución griega habrá que precisar que en razón de que las sociedades en germen tenían que plantear una defensa, realizar actividades comerciales y regular la vida familiar, lo que se dá primeramente en la gens, como forma individual o familiar de grupo, posteriormente en la propia Grecia se agruparon varias familias que dieron origen a la Fratria. Con el fin de formalizar esta unión, acordaron el culto a un solo Dios que era común a todas las familias que la integraban y nombrando un jefe o patriarca quien entre otras cosas, principalmente presidía los sacrificios y las asambleas.

Con posterioridad, varias fratris se unieron con el fin de integrar una TRIBU, adoptando un solo Dios y teniendo como figura central a uno de sus héroes -- que con la característica de epónimo, llegaron inclusive a divinizar, en razón de que la tribu tomaba de él su nombre; su jefe presidía el culto común y las asambleas, así se fue formando la ciudad.

Dentro de los antecedentes primitivos del municipio, encontramos que existe una yuxtaposición de formas de asociación tradicionales, como lo mencionamos, y que son el clan, la fratria y la tribu.

Sobre el particular precisaremos en cuanto a los orígenes y características fundamentales de la polis; sus orígenes son un tanto imprecisos, esto es en lo concerniente a "su afirmación como estructura política propia del mundo griego".¹ Hay quienes sostienen que el nacimiento de la polis fue aproximadamente en el -- 500 a.c. algunos considerando los poemas homéricos, la ubican en la época monárquica.

No resulta sencillo precisar sobre este punto, quizás algunos de los obstáculos para hacerlo, lo sea la invasión dórica, ya que autores situados en esta corriente sostienen que serían "los dorios, otro pueblo de origen indoeuropeo y de estirpe helénica, pero más joven y militarmente más fuerte, -quienes- sometieran a los aqueos, ya asentados en el territorio de la Hélade y regidos como monarquías"². Es de considerarse que con la caída del régimen monárquico y el surgimiento de la oligarquía en el poder, dio origen a la polis como una nueva organización política.

Otros estudiosos no consideran muy acertada la idea de la llegada de los dorios y que sin embargo podría considerarse como un nuevo nombre, que recibieron al extender su imperio.

De acuerdo a la segunda idea del surgimiento de la polis, habría surgido de todos modos en la etapa de transición de la monarquía a la oligarquía; afirmándose sin la intervención de factores exógenos, y al por el simple efecto del predominio de la nobleza militar sobre el poder monárquico, lo que se acentúa, generalizándose, al transcurrir el siglo VII, reduciendo el BASILEUS, y en algunos casos eliminándolo a un simple órgano del estado o a rex sacrificulus.

Habiendo precisado sobre los orígenes y características fundamentales de la polis, se hace necesario fijar algunos puntos de especial relevancia, que nos permitirán, una mejor comprensión del proceso histórico, en cuatro puntos.

El primer punto es el correspondiente a la particularidad geográfica de Grecia, lo que hizo posible la formación de pequeños estados, constituidos por un distrito generalmente de pequeñas dimensiones, con su campiña alredaña, igualmente de proporciones pequeñas.

La relación entre la polis y los organismos políticos menores, viene a constituir el segundo punto; además de la cuestión familiar estricto sensu, éstos últimos, son concretamente en forma creciente de amplitud; como lo mencionamos anteriormente, "el gheos -como- conjunto de aquellos que están vinculados por un origen familiar común"³, la otra es la asociación de familias con fines de asistencia y defensa comunes, considerando sus propios cultos, lo que constituye la fratria y por último la tribu, lo que al conjuntar las fratrias, las --

que ante la ausencia de un auténtico poder estatal, finalmente asume deberes -- de una gran importancia.

Lo anterior nos hace concluir que la polis se formaría justamente al darse -- el reconocimiento de una autoridad superior a la que pudiera manifestarse en -- las organizaciones mencionadas.

Un tercer punto, estrechamente vinculado con el anterior, afecta cuantitativa y cualitativamente las funciones que asumía la ciudad estado; efectivamente, es obvio que la sobreposición de la polis a los organismos mencionados, entre -- otros, no constituía una inmediata supresión a las funciones que estos realizaban hasta ese entonces, conservando inclusive sus costumbres y tradiciones, los que paulatinamente fueron integrando o considerándose en disposiciones de carácter legal, que fueron emitidos posteriormente con el objeto de unificar o dar -- uniformidad a la ciudad-estado griega.

El cuarto y último punto es el correspondiente a las relaciones entre las polis, sobre este punto hay que hacer notar que la unión o relación más factible -- fue la que tuvo su origen o praxis, en la cuestión religiosa, con acentuadas características sacras "en el sentido de que los grupos de polis se reunían alrededor de un célebre santuario"⁴.

Ligas éstas, de carácter sagrado o anfizionie, no lograron una verdadera y amplia unificación política en Grecia. Se formaron, ciertamente unidades cantonales ligadas por vínculos federativos; pero la renuncia a las prerrogativas soberanas, o aun, sólo a una parte de los mismos, les pareció a cada una de las polis un sacrificio demasiado grave.

Una de las confederaciones más sobresalientes la constituye quizá la peloponésica como consecuencia de un peligro inminente, de la hegemonía de una de las ciudades eledeñas (lo que a los griegos caracterizó particularmente), realizándose plenamente "y el predominio de Esparta, en un primer momento, sólo en el plano de los hechos, fue luego reconocido incluso formalmente"⁵.

La unión más amplia de ciudades en Grecia, se dio ante el peligro de invasiones, así lo demuestra la amenaza persa, en el 481, al reunir aunque momentáneamente a las principales ciudades, Atenas y Esparta, que aunque rivales fue -- necesario su unificación, ante tan inminente peligro.

Cabe decir que no obstante la unidad cultural griega, no fue correlativa la unidad política en la época de la polis, no obstante esto, Grecia, como una de las grandes culturas occidentales, ha dado grandes aportes a la ciencia jurídica, conjuntamente con la cultura romana, a la que haremos referencia en el siguiente apartado.

Para concluir diremos que la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal, como lo afirma Ochoa Campos, ya que Clístenes censuró la reforma de Solón, reorganizando a la sociedad, de 4 a 10 tribus, dividiendo a éstas en demos, los que podemos considerar como municipios, "La diferencia entre éste y la anterior organización, consistía en que el pueblo no se repartía ya según su nacimiento, sino según su domicilio en forma parecida a los barrios de las ciudades contemporáneas"⁶, esta reorganización fue originaria de Atenas. Similar procedimiento fue adoptado en muchas ciudades griegas, inclusive en Esparta.

Lo anterior se puede considerar como una reforma vecinal básica, al estar dividido el Atica en un centenar de circunscripciones territoriales, denominadas demos, agrupando cada una varias aldeas en torno a un núcleo central. "Cada ciudadano debía pertenecer a un "demos"⁷, haciendo inscribir a un gran número de metecos y libertos en las listas, según iniciativa de Clístenes, inscripción que "atribuía derechos civiles y políticos"⁸, lo que trajo como consecuencia un mayor apoyo a la democracia, al contar con un mayor número de ciudadanos.

Así "el demos vino a ser centro de una vida municipal, con su hacienda, su administración y su policía propias y a su frente había un demarca, elegido por el agora, que era la asamblea"⁹ dice Jacques Ellul.

Como lo menciona Ochoa Campos, y es a lo que hace referencia Jacques Ellul, "Entre el demos y la ciudad, Clístenes creó una circunscripción compleja: las tribus y las tryttias"¹⁰.

Organización ésta, que despojó de todo valor al genos y a las fraternias, no haciendo ninguna supresión oficial de éstos, trayendo como consecuencia que la nobleza quedara mezclada entre el pueblo, acabándose el apoyo de los grupos naturales entre el estado todo poderoso y entre otras actividades, los cultos privados quedaron comprendidos en los cultos públicos.

I. 2 ROMA

En la cuestión municipal, la organización militar y política de Roma juega un papel muy importante, ésto lo demuestra su organización o clasificación de los pueblos dominados.

Algunas de las civitas romanas tenían el título de municipio, el sistema municipal, se puede considerar que corresponde el esfuerzo por "lograr la constitución de un Estado romano, -ya que con- el sistema de federaciones, Roma no era sino una Civitas al frente de varias Civitates"¹¹, dependiente de aquella. Teniendo conciencia de que Roma podía ser la capital de un estado, dio origen a la idea de municipio.

Jacques Ellul, afirma que "el término municipium deriva de munia capere, que sería el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta los cargos de interés público"¹², aceptación que traía como consecuencia la celebración de un tratado jurado por un pueblo libre, con Roma, estableciéndose, por regla general, mejores condiciones para ésta última.

Con el paso del tiempo, y ante la expansión del Imperio Romano, el municipio tuvo que evolucionar, ante la demanda de mejores condiciones políticas, sociales y económicas de los pueblos sometidos a Roma de una forma u otra; ante tal situación en forma genérica podemos decir que hubieron tres categorías municipales :

CATEGORIAS
MUNICIPALES
EN ROMA

- 10 MUNICIPIOS OPTIMO JURE: tenían el jus suffragi y el jus honorum, administrándose de manera independiente, al contar con una asamblea popular, un senado y magistrados similares a los de Roma; inclusive a este tipo de municipios se les llamó Municipia Foederata.
- 20 MUNICIPIOS CAERITES: éstos conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana; teniendo todos sus derechos, excepto el jus suffragi y el jus honorum, ésta es, contendo esencialmente con derechos civiles, administrándose por sí mismos, en ocasiones recibían un Praefectus delegado de Roma.
- 30 MUNICIPIOS AERARII: administrado por un praefectus enviado de Roma, nombrado por los comitia tributa, teniendo que pagar un impuesto especial, quizás con el fin de recobrar su libertad que Roma les había arrebatado, estos municipios no tenían prácticamente ninguna venta ja.

Jacques Ellul afirma, que el sistema romano era realmente muy flexible, y continúa diciendo "El sentido primitivo del municipio desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía"¹³. Lo que trajo como consecuencia una enorme confusión en razón de que el término municipi, designaba tanto al ciudadano romano fuera de Roma como a los miembros de las colonias, agrega Jacques Ellul.

Finalmente se ha podido definir al municipio como una comunidad a la cual se concedía el derecho de ciudadanía, políticamente inscrita en las tribus, pero descentralizada desde el punto de vista administrativo y dirigida por magistrados delegados o por su antigua organización.

Lo anterior trae como consecuencia la evolución y adecuación del derecho romano, ya que se hacía necesario, o de lo contrario, se alterarían peligrosamente las relaciones entre Roma y sus civitas o municipios, y consecuentemente --

con sus colonias, independientemente de que la fundación de éstas fuese militar, agrícola o de población.

Para concluir haremos un cuadro sinóptico de las características esenciales del municipio en Roma:

CARACTERÍSTICAS
DEL MUNICIPIO
ROMANO

- 1º Personalidad propia, la civitas, sujeta al imperio
- 2º Un núcleo en relación con ese poder dominador IMPERIUM que luego ha pasado a ser dentro de su calidad de poder soberano, el Estado Nacional
- 3º Asentado en un territorio determinado
- 4º Manifestación de la voluntad popular en su asamblea general
- 5º Un cuerpo deliberante -curia* con sus magistrados y
- 6º Un culto común

* A ésta la podemos considerar como el equivalente al Ayuntamiento.

1. 3 ESPAÑA

El municipio en España tiene especial importancia para nuestro estudio, con sus distintas características, es el que, en forma directa influye en el Municipio Mexicano.

La influencia del municipio o civitas en Roma en España fue de singular significado, por que "bajo el régimen provincial romano, las ciudades de las provincias hispánicas se organizaron con arreglo a sus propios regímenes locales. Durante el proceso de romanización y hasta que el mismo completó su desarrollo las ciudades indígenas conservaron su peculiar constitución político-administrativa, aunque sujetos en mayor o menor medida, a la intervención en su vida local del gobernador de la provincia -ya que- al irse unificando el régimen de las ciudades hispánicas la organización ciudadana de toda la Península se adaptó al modelo romano de las Colonias y Municipios"¹⁴.

Lo anterior lo corroboramos con la afirmación, que al respecto hace Ochoa Campos, al afirmar que, "el sistema municipal y la autonomía de las ciudades, desarrolló el espíritu de independencia, y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma"¹⁵.

Cabe mencionar que el Municipio de la Nueva España tuvo características semejantes al de la Península, conservando no sólo las bondades de su estructura sino además parte de sus efectos; pero adecuándose a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales que preveían en el nuevo mundo"¹⁶.

Con estos antecedentes cabe mencionar que el municipio es "la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes. LOS ROMANOS DENOMINABAN ASI LAS -- CIUDADES LIBRES Y ALIADAS, cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma"¹⁷.

Como lo hemos mencionado, para nuestro estudio España es particularmente importante, razón por la cual, haremos una mayor exposición en lo relativo al Municipio.

Existen varios autores que han buscado el origen del municipio, particularmente en los Estados hispano-cristianos de la edad media; al respecto el origen del Municipio castellano medieval habría que buscarlo en la aplicación -- del ámbito local de las instituciones judiciales de los germanos instauradas en la Península por los visigodos; asimismo existe la tesis de que el origen del régimen municipal de León y Castilla se encontraría en el Concillium, término usado desde el siglo X para designar la reunión de los hombres libres de un territorio y la asamblea judicial que constituían, reunión que se había -- fundido con la asamblea local de los vecinos de un lugar o CONVENTUS PUBLICUS VICINORUM de la época visigoda.

Por otra parte se considera que el municipio leones-castellano de la Edad Media, es consecuencia de la aplicación de las instituciones judiciales y administrativas, vigentes en un distrito o territorio, en el ámbito local de -- una villa o ciudad, quedando de esta manera segregados del condado o del señorío.

Al conde o juez elegido por el Rey, y que era quien presidía la asamblea judicial del distrito, lo sucedió, en el ámbito municipal, el iudex o juez -- electo por la asamblea vecinal; a los iudices o jueces elegidos por el conde o su vicario, y que en esencia particularmente correspondían a los alcaldes -- de elección popular, estaban investidos de funciones judiciales durante un -- año.

Podemos considerar que el municipio tuvo su origen en la asamblea vecinal de las comunidades rurales y en la necesidad por parte de éstas de regular en común la vida económica del poblado.

Otra teoría sobre el origen del municipio en España considera que, "supuesta la regulación en común de la economía local, se habría ido reconociendo poco a poco la autonomía económica de las ciudades y de otros centros de población -- y que con posterioridad-- la necesidad de repoblar el país y de lograr el auxilio militar de ciudades y villas, movería a los Reyes a reconocer también la autonomía político-administrativa de las mismas y a atribuir a la -- asamblea vecinal (concillium - consejo) la elección de sus propias autoridades.¹⁸

Las anteriores teorías nos hacen pensar que el municipio de la Edad Media-

en España, fueron el resultado de la acción de diversos factores, mismos que fueron determinando una cohesión cada vez mayor en los grupos humanos unidos por los intereses y fines comunes que derivan de la comunidad de habitación, y además del hecho natural de la vecindad,¹⁹ lo que podría darse tanto en una ciudad como medio urbano, o en el medio rural.

En razón del florecimiento progresivo de los vínculos que naturalmente ligaban entre sí a los habitantes o vecinos de un mismo núcleo de población, la cohesión del grupo vecinal se afirmó desde el siglo X, ésto fue posible al actuar conjuntamente en defensa de sus intereses comunes, a través de la reunión de todos ellos en una asamblea vecinal conocida como el Concillium o Consejo de la localidad. En estos concillium participaban todos o casi todos los hombres libres o vecinos de una localidad o término, este concillium parece ser una perduración de la asamblea vecinal o conventus publicus visinorum, característica de los tiempos de la España visigoda.

De lo anterior podemos afirmar que el concillium local era la comunidad misma actuando consuetudinariamente, en la regulación de algunas actividades de interés común.

En forma general en el concillium se trataban asuntos de carácter general o particular, privados o públicos ya que la asamblea vecinal no sólo intervenía en estos asuntos que concernían a la vida económica, sino que se reunía también para la declaración pública de la condición social de los vecinos o de los privilegios y exenciones que les habían sido concedidas por el Rey, el Conde o potestad o el Señor del territorio, o que pactaran al establecerse en un lugar, es decir su derecho o fuero *forum*;²⁰ entre otras funciones del concillium estaban las de dar validez a los actos de jurisdicción voluntaria, -- tales como adopciones y manumisiones *entre otros*; dar efectos de publicidad a las operaciones de compraventa o donación, así como para dar autenticidad, fuerza y eficacia en derechos a los documentos que se redactaban ante la asamblea vecinal.

Importante es precisar que había varios tipos de Concillium, entre éstos -- había uno que se podría denominar Concilio Pleno, en el cual participaban hombres y mujeres, jóvenes y viejos, considerados como Concillium Senices Et -- Iuvenes, el cual era presidido en algunas ocasiones por el Conde o Potestad --

del distrito. En el otro tipo de concillium participaban únicamente en las reuniones los vecinos más destacados: boni homines; y el otro concillium que se denominaría Collatio, en el que participaban únicamente los feligreses de una parroquia, comprendidos en una demarcación eclesiástica que trascendía a la vida civil y que algo que contribuyó notablemente a la cohesión del grupo local.

De lo arriba expuesto, deducimos que el Concillium o Consejo de esta época no constituía desde luego un municipio, en razón de los asuntos de su competencia y al no reconocérsele ninguna personalidad jurídico-política, y por someterse las asambleas vecinales a las autoridades del distrito, pero existe una peculiar característica, en razón de la actuación conjunta de todos los vecinos, esto constituye, ya una manifestación rudimentaria de régimen local y un vínculo de unión que contribuyó a la paulatina formación de una conciencia colectiva de la comunidad de vecinos y a la creciente intervención de ésta en la ordenación de la vida de la localidad.²¹

Conjuntamente a la actuación de la asamblea vecinal o concillium, existen otros factores que contribuyeron en la constitución de las llamadas comunidades locales, con la característica de personas colectivas, que más tarde se convirtieron en municipios, al adquirir dichas comunidades cierta jurisdicción dentro de los términos vecinales, tales como una autonomía político-administrativa y una organización jurídico-pública, integrados por órganos oficiales propios de la administración local.

En los orígenes y formación de los primeros Municipios en España, los fueros, franquicias y exenciones concedidas por los Reyes y señores, contribuyeron a su formación, al concederlos a los lugares que se repoblaban o a las ciudades y poblaciones ya existentes, sometiendo todas sus habitantes a un mismo fuero o derecho local, frente a todo derecho o justicia extraño al suyo.

Podemos considerar que de las franquicias de que gozaban algunas poblaciones lo que desde luego no constituía una autonomía de tales poblaciones, le daba a sus comunidades la característica de municipios rudimentarios, permaneciendo desde luego sujetos a la autoridad del delegado del Príncipe en la localidad o distrito, y en su caso a los del Señor, en donde existían señoríos y en su caso a la de los oficiales locales que ellos nombraban; pero en los cuales los vecinos actuaban en algunas ocasiones por medio del Concillium vecinal o de la

reunión de los vecinos más destacados, como era el caso de los ya mencionados concillium boni homine.

En la evolución de la formación del Municipio en España, los privilegios o fueros fueron dando pauta para que se fuese otorgando o reconociendo la libertad política a las comunidades, ya que en el siglo XII, "los consejos o asambleas vecinales disfrutaban ya de alguna jurisdicción, con independencia de la samblea judicial o concillium del distrito y de las autoridades del territorio, eligiendo muchos de estos consejos sus primeros magistrados y oficiales municipales."²² Lo anterior nos permite afirmar, que con estos antecedentes, la institución municipal empieza a constituirse, no tardando en convertirse en una pieza esencial del mecanismo estatal.

El desarrollo en este proceso, desde luego no fue sincrónico, lo que es comprensible en razón de las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecían en la España de la época de la ocupación árabe.

Hasta el siglo XII es cuando se efectúa la transición hacia el municipio, contando ya con su autonomía jurisdiccional y política, otorgando a la comunidad local la facultad de designar sus propios magistrados y oficiales. El desarrollo de los grandes municipios urbanos se da prácticamente en el siglo XIII y particularmente en los Estados de la reconquista, extendiéndose la jurisdicción y autoridad en estos municipios, a un vasto término municipal.

Dentro de esta evolución municipal, podemos distinguir dos tipos de municipios, uno como urbano y el otro como rural, el primero se caracteriza por ejercer autoridad sobre un extenso término municipal poblado de aldeas sometidas al gobierno de la ciudad; y los segundos, por tener una escasa jurisdicción y limitada esfera de competencia.

Otro dato que nos parece importante, es que a partir del siglo XIV algunas poblaciones situadas en los términos de los municipios urbanos, y particularmente en León y Castilla, se fueron segregando del municipio, cabeza del término o tierra, debido a que los Reyes les concedieron el llamado privilegio de villazgo, lo que les permitía constituirse como villas, constituyendo su propia organización municipal y contando consecuentemente con mayores facultades.

Los antecedentes del Municipio Español, también los encontramos en las denominadas collaciones y sexmos, en razón de que la ciudad o villa constituida en municipios al dividirse en barrios o parroquias, denominados con la primera, - y el término de los grandes Consejos en los segundos, dando origen éstos a los distritos rurales, los que al parecer tuvieron su origen en la división y reparto por sextas partes de la demarcación del alfoz, con fines de colonización y al encargarse los municipios de llevar a cabo la ordenada repartición del término o tierra de la ciudad entre sus vecinos o pobladores.

No siempre el término municipal se dividía en seis partes, llegando a ser, - inclusive menos cantidad, y no obstante se les seguía llamando sexmos, formando lo que ya mencionamos, un distrito rural, el cual comprendía diversos pueblos asociados, con el propósito de administrar los bienes de aprovechamiento común, para los pobladores, estos bienes, no eran otras cosas, mas que antiguas regalías del patrimonio regio que los Monarcas habían cedido a los consilios o consejos. En razón de la calidad de las tierras, la división de los sexmos se realizó, sin importar la extensión territorial; procurando que tal división fuese igual en su valía por lo que se les denominó con el nombre de - iguados.

Por lo que respecta a las autoridades que fungían en el municipio, éstas tuvieron distintas características, pero en esencia sus funciones fueron similares, como lo podremos constatar en la siguiente exposición.

Tal como aparecen constituidos desde fines del siglo XII y en XIII los municipios, encabezaban éstos un Juez Local, quien actuaba como jefe político y judicial del Consejo, persistiendo por más tiempo su nombramiento por el Rey o el Senior en Navarra y Aragón, recibiendo los nombres de Zalmedinas, Justicia y Alcalde. En León y Castilla los alcaldes, como autoridades judiciales subordinadas al Juez, actuaban en número de dos, cuatro o seis, en forma general uno por cada collación o parroquia, la que los elegía, constituyendo en la población un tribunal colegiado de jueces ordinarios, dando forma así a la curia alcaldum o lo que en otros términos se conocía como corral de alcaldes, mismo que presidía el juez.

A los alcaldes locales, elegidos por el Consejo, también llamados Alcaldes-

de Fuero, por lo que respecta a su nombramiento, facultades y competencia, -- eran determinados por el fuero, que era el que correspondía a cada lugar y, por otra parte los propios alcaldes juzgaban conforme a ese fuero.

En otros municipios la administración de justicia ordinaria, era compartida entre los mismos alcaldes de fuero y los alcaldes del Rey, siendo estos últimos designados por el Monarca en la localidad, teniendo éstos la facultad delegada en el Municipio del Príncipe.

Por lo que respecta a las características del juez, denominado cabeza de Municipio, y quien presidía el tribunal o curia que se formaba por los alcaldes, -- tuvo siempre la particular característica de ser siempre una magistratura unipersonal; estos alcaldes concejiles eran varios, no siendo nunca menor a dos, -- pero dependiendo su número muchas veces de las "collaciones" en que era dividida la ciudad.

En cuanto a las atribuciones del Juez del Municipio, entre otras tenía las siguientes:

- Convocar a la reunión del Consejo o asamblea vecinal, lo que hacía mediante el llamamiento que encomendaba al sayon o al pregonero.
- Cuidar del mandamiento de la paz pública en la población y su término.
- La protección de las viudas y huérfanos.
- La administración de justicia, al ser el presidente de la CURIA DE LOS ALCALDES.
- Acudir al ejército del Rey con la hueste municipal y llevando personalmente el pendón del Consejo.

Como vemos las atribuciones de los alcaldes concejiles eran fundamentalmente judiciales, pero además, también atendían las cuestiones administrativas, económicas e incluso militares.

Los consejos o comunidades importantes, además de contar con sus alcaldes de ciudad, contaban en los poblados o términos con simples alcaldes, por un lado, -- pero también existían los Delegados o Mandatarios del Consejo, a éstos se les denominaba Jurados o Fieles, quienes atendían a la defensa de los intereses concejiles y especialmente los económicos, además fiscalizaban la actuación de los

magistrados y oficiales locales. Los jurados recibían este calificativo en razón del juramento que prestaban, comprometiéndose a defender los intereses de la comunidad, estos jurados eran electos anualmente por el consejo, normalmente en número de dos por cada collación o barrio, formando un cuerpo denominado cabildo, reuniéndose éste periódicamente para cumplir con su misión, tal elección se realizaba a base de una lista o padrón que estaba a cargo de unos jurados del padrón y quizá confeccionada por los que algunos documentos llama -- facedores.

Podemos considerar a la elección del consejo en los municipios, como el antecedente de la autonomía municipal, lo que se presume en razón, de las facultades, en lo general, que tenían tales consejos.

A fines del siglo XII y principios del XIII, particularmente en Castilla se estableció la costumbre de que para ser elegido juez o alcalde de un Municipio se requiriese la posesión de un determinado patrimonio, inmuebles y de un caballo,²³ lo anterior nos hace pensar que tales cargos quedaron reservados únicamente a las personas con mejor posición económica, ya que al poseer un caballo, esto es a los caballeros de las ciudades o villas -quienes- dotados de algunos privilegios y exenciones, formaban el grupo social de los llamados caballeros, villanos o caballeros ciudadanos,²⁴ quienes monopolizaron el gobierno municipal, ocasionando con esto la creación de una élite en el desempeño de los cargos municipales.

En forma general, existían oficiales a los órdenes de los magistrados superiores del consejo de los municipios Españoles, oficiales consejiles, a los cuales se les llamaba particularmente en Castilla aportellados, en razón de -- que tenían a su cargo un oficio municipal o portello determinado. Tales oficiales, entre otros eran los siguientes :

MERIND O MAYORDOMO del Municipio, intendente que cuidaba de la administración económica y de la percepción de las rentas del Consejo; el ALMOTACEN, -- quien se encargaba de la inspección y fiel contraste de los pesos y medidas, -- así como de la vigilancia del mercado, comerciantes y artesanos de la ciudad, -- el nombre y funciones de este oficial los encontramos en el al-mohtasib de las poblaciones hispanomusulmanas; el NOTARIO o ESCRIBANO, quien tenía la función-

de redactar los documentos municipales y consignaba por escrito los acuerdos del consejo en el Libro de Actas correspondientes; los andadores o Apparitores, mensajeros o mandaderos del juez de los alcaldes, quienes eran encargados de ejecutar las sentencias y además de la custodia de los presos; el Corredor del Consejo quien era designado por éste para encargarse de la venta de las mercancías propiedad del municipio; los Cogedores o recaudadores de tributos y rentas, el Telonarius o Portazgoero, este oficial se encargaba de cobrar el teloneo portazgo, éste es, el impuesto debido por la entrada de mercancías por las puertas de la ciudad; los Pregoneros, quienes hacían los llamamientos del consejo y además pregonaban las cosas perdidas; también teníamos a los sayones Porteros y Alguaciles oficiales éstos, con facultades -- ejecutivas, que citaban a juicio por mandato del juez, cumplían las órdenes de los magistrados municipales, prendían a los delincuentes, tomaban prendas actuaban de ejecutores de los fallos y decisiones de los alcaldes, estando -- en algún tiempo (siglos IX y X) subordinados a un alguacil mayor; los Montañeros o caballeros del monte, tenían la función de guardar los montes del -- consejo, para lo cual hacían sus recorridos a caballo; los deheseros quienes custodiaban los dehesos consejiles; los villaderos haciendo lo mismo que los deheseros, pero en las villas del consejo. Por lo que respecta a los sexmos o distritos rurales en que se dividía el término municipal, había un oficial llamado sexmero, teniendo la facultad de atribuir las heredades del sexmo a aquellos a quienes les había correspondido, también tenía la facultad de designar a los quineros o deslindadores y más tarde, la de recaudar los pechos, que eran los tributos o gabelas que los pobladores del sexmo entregaban al consejo y que ingresaba a la hacienda municipal.

En razón de su importancia los municipios grandes constituían sus propias MILICIAS CONSEJILES, estas milicias no eran al parecer cuerpos armados permanentes, sino reclutados en los casos de guerra, estableciéndose la obligación a los caballeros de la ciudad y de todos los vecinos aptos para las armas el incorporarse a las huestes municipales. El juez de la ciudad o villa ejercía la autoridad sobre tales milicias, pero su mando militar era confiado a un capitán o alférez del consejo.

Todavía en el siglo XIII en los consejos castellanoleonese de los territorios de realengos, el poder real aun se encontraba representado por el -- senior civitatis señor de la ciudad o teniente, quien era delegado del Rey -- en el municipio, cuya intervención en este era casi nula, conservando --

Únicamente las facultades de carácter militar, ya que era el jefe de la fortaleza y muralla de la ciudad, asimismo de facultades en las cuestiones tributarias y en los que concernían en la defensa de la ciudad o villa de los derechos o regalías del monarca. "En los consejos navarros había también un señor, un ATCAIDE, que custodiaba la fortaleza; y un PREOSTE o intendente de la hacienda real en la localidad."²⁵

La fuerza original de los consejos, en su carácter de asamblea general, en la que participaban todos los vecinos, fue decayendo, ésto fue como consecuencia del aumento de la población ciudadana y la creciente complejidad del mismo gobierno municipal lo que hizo necesaria la formación de CONSEJOS o CABILLOS locales, con el fin de que asumieran la representación y las funciones del consejo. Esto trajo como consecuencia que la asamblea de vecinos dejase de reunirse en los municipios urbanos, substituyéndole estos consejos, suplantándose consecuentemente el antiguo sistema de democracia directa del CONSEJO ABIERTO, por el gobierno de una minoría aristocrática. Integraban este consejo los caballeros y los burgueses más ricos de la ciudad o villa. Así se constituía -- la asamblea vecinal o consejo, primero de hecho y después de derecho, por un consejo municipal, integrado únicamente por los magistrados de la localidad y por un reducido número de consejeros, que en la mayoría de la corporación local a la que le dieron diversos nombres, como CONSEJO, CONSALLO en Aragón, CONSELL en Cataluña, Valencia y Mallorca, o en León y Castilla, REGIMIENTO y AVUNTAMIENTO, es aquí precisamente, donde por primera vez se aplicó esta denominación de ayuntamiento a la reunión de magistrados y oficiales municipales con la asamblea general de los vecinos, pasando posteriormente a designar con una significación más restringida, la corporación o CABILLO local de los magistrados municipales y de los consejeros que en León y Castilla fueron llamados regidores; al sustituir la asamblea concejil por el CONSEJO municipal, a principio del siglo XIII en las comunidades locales de la Corona de Aragón, situación que vino a coincidir con la recepción del Derecho Romano, lo que estimuló las pretensiones de los príncipes por centralizar el poder, lo que limitó la autonomía municipal, en la administración y elección de sus magistrados y oficiales, situación que favoreció de igual manera la tendencia de los Reyes, por intervenir en el gobierno de las ciudades, ya que inclusive la vida local era a menudo alterada por los desórdenes que se producían en las reuniones del consejo, lo que sucedía con motivo de las elecciones de los cargos concejiles y por la-

lucha de influencias entre familias o linajes del patriciado urbano, en su pretensión por monopolizar el gobierno municipal en provecho del bando o partido - que les era adicto, ocasionándose con ésto múltiples coacciones, violencias y abusos de poder.

La decisión de los Reyes por intervenir más en la administración de los municipios, fue también debida a la mala administración en éstos y su descomposición interna, pero además por la constitución de HERMANDADES formadas por varios consejos que se unían pretendiendo imponerse al poder real, por considerar que se coartaban las libertades municipales mediante la intervención de los Reyes en la administración municipal, ya fuese a través del envío de delegados o jueces del Rey, o procurando la formación de CABILDOS locales, que se integraban por REGIDDRES nombrados por el Rey.

Esto trajo como consecuencia, que a partir de la segunda mitad del siglo --- XIV el anterior consejo fuese sustituido por el REGIMEN o AYUNTAMIENTO como un eficaz instrumento de la política centralista de los Monarcas; pero estableciéndose una excepción en los municipios rurales, al conservarse en la mayoría de éstos el sistema de democracia directa del CONSEJO ABIERTO, ésto pone de manifiesto que los monarcas tenían mayor preocupación por los municipios urbanos, - en razón de su crecimiento y actividades económicas, sociales y presupuesto político.

Un hecho muy significativo lo constituye la política centralista de Alfonso XI quien dió un impulso muy activo a la política de intervención real en la administración municipal, fue dicho monarca, quien contribuyó decisivamente en la suplantación legal del consejo por el sistema de Regimiento en muchas ciudades de sus reinos. Entre sus acciones en tal sentido tenemos que en algunas ciudades como Burgos, León, Segovia en el año de 1345 y en 1346 para Madrid, mediante una CARTA real y ordenanza, determinó que la primera de las ciudades mencionadas, que se constituyese una junta de HOMBRES BUENOS, los que junto a los ALCALDES y el MERINO, asumían las funciones que hasta entonces habían correspondido a la asamblea vecinal o 'Consejo' y al propio tiempo el Rey nombró a esos hombres buenos o regidores, disponiendo que ellos designasen anualmente los magistrados y oficiales municipales que antes elegía el Consejo. En el mismo año Alfonso XI decretó preceptos análogos para los municipios mencionados en segundo y tercer término y en el año siguiente para Madrid.

Aunque no todos los municipios perdieron su facultad de elegir sus magistrados y oficiales, la realidad es que la política centralista de Alfonso XI, no únicamente estimuló la formación de REGIMIENTOS o AYUNTAMIENTOS, en ciudades y villas, sino que además inició el sistema de elección de los cargos concejiles por los REGIDORES del REGIMIENTO, a reserva de que ulteriormente fuesen confirmados por el Rey, y asimismo, el del nombramiento de los Regidores, de igual manera, generalmente entre los propuestos por el REGIMIENTO, convirtiéndose consecuentemente, al cargo de REGIDOR, en una merced real concedida con carácter inamovible y vitalicio.

Lo anterior dió origen a que los regidores renunciaran a su cargo y lo cedieran a otro, como si se tratase de un patrimonio propio, inclusive de que se arrendasen los oficios municipales, no obstante que varias Cortes en los siglos XIV y XV prohibieron tal tráfico.

Los Regidores de los Regimientos o Cabildos municipales era variable en su número, y distinto según los municipios y las épocas.

No únicamente la formación de Cabildos locales, con su integración ya conocida, constituyó la intervención real en el poder de la administración de los municipios, sino también lo constituye el hecho de que a partir de la segunda mitad del siglo XIII, se iniciase la costumbre REAL de enviar delegados del Rey a los municipios que por su mala administración se encontraban en difícil situación económica, o a aquellos otros en los que se habían producido disturbios o violencias con ocasión de las elecciones para cargos concejiles.

Los delegados del Rey, tenían facultades de inspeccionar o juzgar, llamados PESQUISIDORES, VEEDORES, EMANADORES o ALCALDES DE SERARIO, los que eran enviados a los municipios, por los Monarcas, a petición de aquellos y con la finalidad de inspeccionar su administración, ordenar la misma y actuar como jueces en competencia con los ALCALDES DE FUERO.

Siguendo con su política, Alfonso XI envió a las ciudades y villas que lo solicitaban CORREGIDORES con el carácter de delegados y con la representación del Rey en el municipio, investidos de facultades para inspeccionar el gobierno municipal; pero es a partir de la segunda mitad del siglo XIV cuando se genera-

lizó la costumbre de enviar a los municipios un delegado regio llamado Corregidor, ya no con el carácter de magistrado ocasional, sino con el de permanente, llevando la representación real del poder en la ciudad y con tal carácter intervenía en el gobierno de ésta, junto a los ALCALDES DE FUERO en la administración de justicia.

Una vez expuesto lo anterior, concluiremos diciendo que el Municipio Español tuvo su última reacción por recuperar su autonomía original, que ejercía a través de sus Consejos, cuando "la ciudad de Toledo arengó a las demás ciudades de la Corona Castellana"²⁶ pretendiendo con esto realizar una acción conjunta, con el fin de poner un límite a los excesos del emperador, situación -- que no se realizó, ya que en la conocida Batalla de Villalar el 31 de octubre de 1521, curiosa y paralelamente en el Continente Americano el Ayuntamiento -- era la base del nuevo régimen en lo que sería la Nueva España.

I. 4 FRANCIA

Parece algo curioso, que si Edad Media considerada como la etapa del oscurecimiento, haya sido la edad de oro de los municipios franceses.

No se ha podido establecer con certeza la fecha de las primeras manifestaciones de la vida municipal en Francia, manifestaciones que por otra parte, no aparecen en la misma época y del mismo modo según cada provincia.

Conquistadas las Galias por los romanos, aquellas se dividían en ciudades, originalmente autónomas, comprendiendo una pequeña aglomeración rodeada de un territorio generalmente extenso. Los romanos establecieron 64, llevando el nombre de las tribus que las integraban, por ejemplo los carnates (chartres), los-Senonais(Sens) los Parisiis(Paris). En ocasiones estas ciudades se encontraban subdivididas en "pays" (pago) y sembradas de pueblos pequeños (vici).

Haciendo un trasplante simultáneo de sus estructuras políticas y militares, los romanos preservaron las instituciones que encontraron.

Como consecuencia de la "decadencia romana y las invasiones bárbaras obligaron a los habitantes a organizarse con el fin de garantizar por sí mismos la defensa contra los invasores, los vecinos o los malandrines."²⁷

El establecimiento y mantenimiento de una organización municipal, se justificaban, en la mayoría de los casos, por la atribución de responsabilidades colectivas, en unas a los obispos, en otras a los burgueses y más comúnmente a las corporaciones comerciales o artesanales y que eran precisamente sobre los que descansaba la actividad comercial de la ciudad.

La suerte de las ciudades fue una de las inquietudes financieras de los reyes franceses y además de los señores feudales, así se corrobora de las apremiantes preocupaciones presupuestarias que obligaron a Luis VI el Grande y posteriormente a su hijo Luis VII, el Joven, a vender a los burgueses el derecho de establecer municipios.

Así reconocida la autonomía municipal, ésta sería sancionada por "Cartas", -

que otorgaba a las nuevas colectividades el derecho de poseer un suelo, que en sí era, el reconocimiento de una personalidad, la facultad de percibir impuestos, contar con fuerzas de policía y otros servicios.

En los grandes municipios, los cargos originalmente, tuvieron el carácter de electivos durante la Edad Media, así, en París, el preboste, como cabeza de la comunidad, y en este caso, el que representaba a los mercaderes provenientes de la corporación de los Montes de Lutecia era asistido por cuatro regidores delegados, de los diferentes gremios, así como por 24 consejeros elegidos de entre los principales burgueses.

En razón de los privilegios concedidos por el Rey al Municipio, eran los notables locales, quienes ejercían más o menos colectivamente las competencias. Privilegios o franquicias, que sancionadas por las cortes garantizaban a la comunidad una autonomía viable en un caso y otro, ocasionando con ello situaciones muy desiguales y que de alguna forma era aceptado en la Edad Media.

Protegidos por sus cortes, contra los señores feudales y el mismo rey, los municipios gozaban, durante aproximadamente dos siglos, de una auténtica y verdadera edad de oro; así en ciertas ciudades o algunos burgos, se desarrolló una intensa actividad municipal: aparecieron servicios públicos municipales, tales como hornos, molinos, prensas, pozos, así mismo fueron conservados nuevamente los caminos y las calles; las ferias que periódicamente se organizaban dieron origen a cambios fructíferos, así de ideas como de productos, el aspecto cultural tuvo gran desarrollo, así lo demuestran las catedrales, y de esta forma quedaba constancia del esplendor municipal.

Al esplendor municipal de esta época, le siguió un movimiento de decadencia rápida, atribuida generalmente a causas propias, en algunos casos, las discusiones internas, en otros el poder de un señor feudal ocasionaron la decadencia y posteriormente la decadencia de la vida municipal. Las dificultades financieras tan frecuentes obligaron a las ciudades a abdicar de su autonomía, teniendo como fin el de poner nuevamente su administración en manos de la autoridad real, así las ciudades gravemente endeudadas abandonaron sus cortes.

Iniciada la segunda mitad del siglo XIV, la Monarquía dejó languidecer a --

los municipios por sí mismos, en razón de que en ese momento, su existencia ya no se justificaba como contrapeso del poder de los señores feudales, quienes ya eran más sumisos al soberano.

Podría considerarse, que es a partir de ese entonces cuando los reyes están en contra de las autonomías municipales, porque es a partir de ahí, que los municipios gozaron de una autonomía limitada, hasta el momento de la Revolución Francesa.

Al respecto, Jean de Savigny en su obra ya citada, precisa que "La acción centralizadora de la Monarquía, se ejercía a diario, especialmente contra los señores feudales, y consecuentemente, contra las autonomías provinciales que constituían, mucho más que las franquicias municipales, una amenaza para la unidad francesa; dicha acción centralizadora causó el efecto de minar unas y otras. Se conocen los esfuerzos desplegados en el ámbito, por Luis XI, Richelieu y Colbert. En cambio, se sabe menos respecto a la acción cotidiana desarrollada paralelamente por los corregidores y después por los intendentes, auténticos prefectos que suponían una presencia del rey en las provincias, eran nombrados y revocados por él y recibían sus consignas sólo de aquel y de su Administración Central"²⁸.

Así la decadencia total fue consumada con Luis XIV, transformando en venales un gran número de cargos municipales, aquel cortó todo vínculo entre la ciudadanía y sus representantes. Los cargos de preboste, asesores y alcaldes, así como los regidores, llegaron a ser funciones vendibles, lo que ocasionaba que al transmitirse, se daba la ocasión de que percibiera algunos ingresos el Tesoro Real.

Consumada la Revolución Francesa, se substituyó la persona del Rey por la de la nación, consecuentemente, ya nada podía justificar la diversidad de regímenes provinciales; desaparecen las provincias consideradas extranjeras, generalidades, senescalías, regidurías, parlamentos provinciales y en general todo indicio de organización anterior a esa época que fuese contra los principios promulgados por los revolucionarios franceses. Consecuentemente ya no se justificaba el mantenimiento de antiguas "cartas" municipales, que generalmente no eran respetadas.

En sí, todo fue abolido en el llamado Movimiento de Entusiasmo de la noche del 4 de agosto de 1789.

Los municipios desaparecen el 14 de diciembre de 1789 y reaparecen el 22 del mismo mes y año.

Lo anterior fue determinado por "la Asamblea Constituyente -adoptando- -- las decisiones que iban a comprometer sensiblemente el futuro. En primer lugar, se decidió en nombre de la igualdad, que todos los municipios serían administrados según idénticos principios cualesquiera que fuesen su dimensión, su población o su peso económico. Se decidió también en nombre del individualismo, que cada comunidad de habitantes, parroquia o ciudad, se transformaría en Municipio dotado de una MUNICIPALIDAD. En este tema, una controversia --- enfrentó públicamente a Mirabeau, defensor del principio de erección de - - - 44,000 parroquias y ciudades en municipalidades, y al Diputado Thouret, autor de un proyecto de división de un país en 6,480 municipios con la extensión aproximada de los actuales cantones, con el fin de aumentar la fuerza de cada municipalidad y evitar una dispersión que les conduciría a la inercia. Thouret fue vencido, y el 22 de diciembre de 1789 aparecieron 44,000 municipios".²⁹

Sobre la base de similares principios, Francia fue dividida en 84 Departamentos mismos que sin considerar su importancia, fueron dotados del mismo régimen administrativo.

Va en la época de Napoleón Bonaparte, éste transformó muchas cosas, pero - mantuvo inalterable la nueva división territorial de Francia. Proporcionó -- una nueva estructura, a diferencia de los revolucionarios, que no había decaído en su tentativa de organización de la administración municipal cantonal y departamental.

Especialmente Bonaparte creó la figura del Prefecto, y al respecto decía: - Quiero que se remonte a la administración de los prefectos la felicidad de -- los franceses.

Como representante del Estado en los departamentos, el Prefecto no únicamente fungió como administrador, sino que incluso se garantizó, en razón del control directo sobre los municipios, que su actividad se ejerció según prin-

cipios dictados por la Capital. Por lo anterior podría decirse que el momento en que la ya consolidada unidad francesa hubiera permitido favorecer la vida local, un sólido torno iba a aprisionar rigurosamente las iniciativas departamentales y municipales.

Ya entrado el siglo XIX y habiéndose manifestado el liberalismo, éste además del ámbito personal, también trascendió al ámbito institucional, así es como reaparecen las libertades locales. La reconquista se efectuó entre 1830 y 1884, mediante una serie de reformas que finalmente condujeron a la democratización de la administración local, haciendo una retrospectiva, parece claro que la acción de las intervenciones económicas y sociales de las colectividades durante el siglo XIX limitaba para los ciudadanos, el alcance práctico de tal movimiento.

Napoleón estableció consejos locales, que carecían de poder, ya que la autoridad era totalmente detentada por los representantes periféricos de la administración central.

Por otra parte, bajo la Monarquía con Luis XVIII, a pesar de algunas veleidades reformistas, la restauración se dió en este régimen, aún cuando su modificación fue una de las reivindicaciones de los revolucionarios.

"La elección, como sistema de ocupación de cargos locales se decidió en varias etapas: como principio, fue inscrito en el Estatuto de 1830 y fue puesto en práctica, sucesivamente en 1831 para los consejos municipales, en 1833 para los Consejos Generales y en 1848 y 1882 para los alcaldes.

Paralelamente, las competencias de las asambleas locales fueron ampliadas durante los periodos liberales de la Monarquía de Julio y del Segundo Imperio. Fue en 1834, especialmente, cuando se reconoció al departamento, con carácter definitivo, la calidad de persona moral³⁰.

Con las leyes fundamentales del 10 de agosto de 1871 y del 5 de abril de 1884, las reformas se consolidaron, sobre las leyes mencionadas, en la actualidad repose la administración de los departamentos y de los municipios. Estas leyes definieron los sistemas de elección de los órganos locales, las reglas de funcionamiento administrativo y financiero de la actividad, sin --

descuidar, por parte del Estado las estrictas modalidades de control.

Las libertades locales otorgadas durante el siglo XIX, se consideraban como libertades políticas y de ninguna manera como facultades entregadas a los municipios para actuar en el plano económico y social, lo que hubiera parecido descabellado y hasta con tintes socialistas para la época. Lo anterior nos permite hablar del municipio-guarda rural, ya que la actividad de las colectividades elementales se concretaba frecuentemente al mantenimiento del orden, de la seguridad y de la tranquilidad públicas.

Pero el individualismo, descubierto como doctrina filosófica en el siglo - XVIII y que se practicara como política durante el siglo XIX, tenía que cambiar, así cuatro fenómenos contribuirían a fines del siglo XIX y en los inicios del XX, a cambiar de manera fundamental tal filosofía, y de rechazo, a modificar totalmente la tendencia municipalista:

Primer Fenómeno: El progreso de las ideas sociales; las municipalidades - se hacen a la idea de sus responsabilidades en el ámbito social.

Segundo Fenómeno: La institución de la organización escolar: cada municipio debía tener su propia escuela.

Tercer Fenómeno: El aumento de las necesidades: con la revolución industrial y consecuentemente el cambio de las corporaciones gremiales por las industriales el individuo tiene necesidad, influencia de los medios de comunicación y desea o ambicione un conocimiento mayor, y será, en primer lugar, hacia el municipio donde se dirigirá para satisfacer esa ambición.

Cuarto Fenómeno: Los progresos técnicos: Estos progresos que surgían en todos los ámbitos van a obligar a los municipios a responder a las nuevas exigencias de los ciudadanos.

Concluiremos con una cita más de la obra mencionada de Savigny: "El Municipio guarda rural ha muerto con el siglo. En lo sucesivo, aquél se encuentra obligado a satisfacer necesidades de equipamientos colectivos que aparecen por todas partes. Para responder a estas necesidades, el Municipio debe-

reformarse, tomar iniciativas concebir una política financiera, social y de -
la juventud. Es la edad de las responsabilidades³¹.

I. 5 MEXICO

a) Precolombino

No obstante la notable influencia de la Institución Española del Municipio - en México, aquí también encontramos en las culturas prehispánicas, y particularmente en la Azteca, antecedentes que aunque un tanto primitivos llegaron a semejarse a la Institución del Municipio.

Los antecedentes los encontramos en el Calpulli, como forma de organización primitiva, la cual tenía toda una estructura, que aunque rudimentaria, pero que nos demuestra que había organización; el calpulli era una alianza de familias - de la cual el responsable de cada familia integraba una forma de gobierno, que era el consejo, el cual "como todo consejo municipal... designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas"³², por lo que se puede afirmar "que el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización de los pueblos autóctonos de México antes de la conquista" "el calpulli, -como- comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra -la cual era- patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad -- que decidía los problemas fundamentales de orden comunal"³³.

Quienes formaban la asamblea, eran los pilli o varones, descendientes de las familias fundadoras, los que a su vez nombraban a los integrantes del Consejo, -recayendo tal nombramiento entre los más ancianos y prudentes, en este consejo-recae la mencionada autoridad.

La integración y facultades del consejo, según Ochoa Campos, era las siguientes:

El Teachcauh, o pariente mayor, quien tenía el cargo de mayor importancia. - Este funcionario debía ser miembro del calpulli, persona prominente y hábil para amparar y defender. La elección de este integrante del consejo era vitalicio, - y al fallecer éste, se elegía a otro, que tuviera las características de más -- honrado, sabio y hábil a su modo y viejo, este Teachcauh, era el responsable de

la administración, al tener bajo su responsabilidad :

- el régimen comunal agrario
- el trabajo de los miembros del calpulli
- el producto de sus tierras
- cuidaba de la conservación del orden
- de que se impartiese justicia
- del culto a sus dioses y antepasados

Aguirre Beltrán citado por Ochoa Campos, dice que además era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal.

Otro funcionario era el Tecuatli, con autoridad similar al Teachcauh; desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, era el responsable de la jefatura militar del calpulli :

- cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el telpachcalli
- capitaneaba a sus tropas en las batallas
- en él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje

Comenta Ochoa Campos que existían otros funcionarios, los que tenían a su cargo diversas ramas del gobierno de los calpullis, entre otros eran los siguientes :

Tequitlatos quienes se encargaban de dirigir el trabajo comunal.

Los que se encargaban de recaudar los tributos y a quienes se les conocía como Calpizquez.

Los Tlayajenques o cuadrilleros. Contaban además los calpullis con sus Sacerdotes y Médicos Mechiceros, teniendo como función la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

De igual forma existían funcionarios de menor jerarquía tales como los Tlacuilos o escribanos o pintores de los geroglíficos, quienes llevaban la cuenta de los hechos que ocurrían en el calpulli, incluyendo entre otros, los acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de las tierras. Los topiles, -- que ejercían oficios de gendarmería.

Resumiremos a continuación las principales características de los funcionarios del calpulli :

- 10 El ejercicio en el cargo era vitalicio
- 20 Destitución del cargo por acuerdo del consejo, al existir motivo grave para él
- 30 La característica de elección para el cargo
- 40 La elección que recaía únicamente en los indios cabezas, o los jefes de familia o ancianos del linaje; y
- 50 Excepción hecha a los Topiles que no eran escogidos entre los jefes de familia

En lo general en el calpulli existían clases sociales, lo que hace pensar que existía la división del trabajo; todo lo anterior nos demuestra que el calpulli era toda una organización política y social.

De esta forma encontramos y sabemos cuál fue la organización del municipio primitivo de carácter agrario que se dio en la sociedad azteca, la que podemos considerar que se caracterizó por su organización política, social y económica al respecto dice Ochoa Campos "...puede afirmarse que era expresión de la exigencia, ya entonces definida, del municipio natural, que comenzaba a pasar al estado del municipio político, al establecer sus propias instituciones"³⁴.

b) La Conquista y la Colonia.

Apertado especial debe ocupar la etapa que comprende la expedición de Hernán Cortés a tierras mexicanas, ya que al encontrarse en ellas y ante la división manifiesta, así como la inconformidad de los pueblos en pagar tributos a los aztecas, Cortés "decidió fundar su ayuntamiento y constituirlo en forma democrática; -para lo cual- reunió al ejército, después de una aranga donde propuso poblar y entrar tierra adentro y formar el ayuntamiento y le pareció este asentamiento ser el mejor sitio y puerto que pudieran hallar"³⁵. Cortés sabía perfectamente que las instrucciones dadas por Diego Velazquez no lo facultaban para tal efecto; pero no quería estar supeditado a las órdenes de Velazquez, sino a las del Monarca; para tal fin nombró cabildo, alcaldes y regidores, y de esta forma tomó posesión de esta tierra y demás por descubrir, en nombre del Rey, -para tal efecto- hizo los autos y diligencias que requería

el caso y pidió testimonio del escribano real Francisco Fernández, ahí presente.³⁶

Es con este acontecimiento, en donde se fundó el primer Ayuntamiento en América y particularmente en México, con lo que legitima Cortés la conquista y lo que nos permite afirmar que es aquí donde jurídicamente comienza la conquista.

De esta forma Cortés pretendía legitimar la procedencia de la conquista, al respecto, podemos agregar que ya con el descubrimiento de Colón de alguna forma había fundado ayuntamientos insulares y que el primero, ya continental y para otros fines fue fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 con el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; por lo que se puede considerar que "Los municipios insulares recibieron un régimen municipal de tipo pre-villalor, que conservaba más lozanas las libertades locales. En cambio, los municipios continentales recibieron ya un tipo post-villalor, más centralizado y fiscalizados"³⁷

Consumada la conquista, y tras el largo sitio de Tenochtitlan, el 13 de agosto de 1521 quedó en poder del conquistador. Consecuentemente Hernán Cortés fundó el segundo ayuntamiento continental y el primero metropolitano con sede en Coyoacán.

"Instalado el Ayuntamiento en la nueva capital, las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano y trazo de la ciudad y después procedió el ayuntamiento a la distribución de los solares, facultad que, al principio, había usado Hernán Cortés"³⁸.

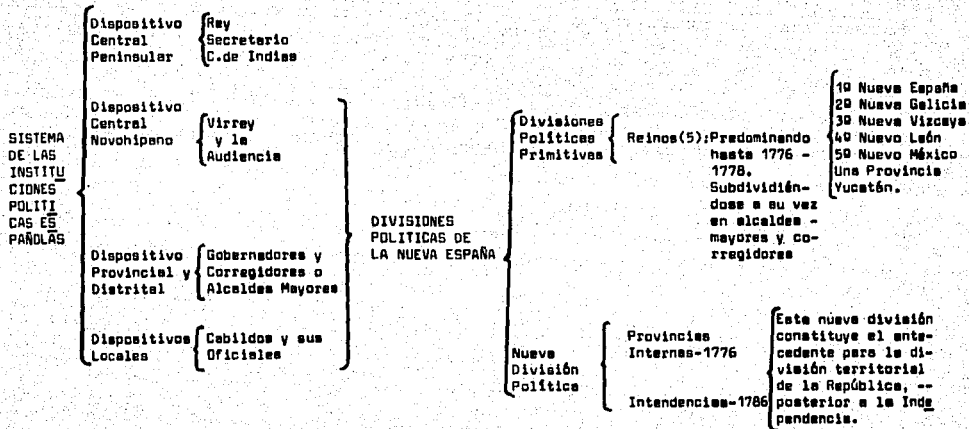
Continúa diciendo el mismo autor, "Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México se conformaron por un alcalde mayor, los alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526 los ediles se elevaron a 12, en 1528 se fijaron 12. Después el ayuntamiento se había de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que había comprado sus puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico"³⁹.

Cabe resaltar un hecho curioso en la formación de los ayuntamientos de la Nueva España, que lo que dió origen, mediante ordenanza u otra figura jurídica

ca no fue emanada de ultramar, sino que tuvo su origen ya en la tierra americana por los propios criollos, y como consecuencia del desecato por parte de -- Cortés e las órdenes del Gobernador Diego de Velazquez, y "que pasados justamente tres siglos -los propios criollos- se confabularían para deformar la independencia también en su provecho"⁴⁰.

En su ya conocida obra, Reforma Municipal, Ochoa Campos hace referencia a -- dos cuestiones que como función, tenían o preocupaba a los cabildos coloniales tales funciones eran: "formar lazos de vecindad y planificar; lo primero quizás sea consecuencia de lo que el propio autor menciona en su obra cuando precisa, que algo singulariza a esta etapa, y que es el hecho de que primero se -- estableció la autoridad municipal y después se formó, en realidad, la localidad domiciliaria"⁴¹. Por lo que respecta a lo segundo, fue preocupación de -- los mismos ayuntamientos el planificar el desarrollo urbano, hecho que se generalizó y que alcanzó gran y perfecta expresión en la ciudad de los Angeles, -- ésto nos hace reflexionar que México tiene una original tradición urbanística, que lamentablemente se ha ignorado, trayéndonos como consecuencia los asentamientos humanos irregulares, que en algunos casos se han convertido en dolores de cabeza para las autoridades.

A continuación en forma esquemática, pero muy ilustrativa, expondremos en -- los siguientes cuadros sinópticos aspectos importantes de los ayuntamientos en la Nueva España.



ETAPAS DEL DESARROLLO HISTÓRICO DEL CABILDO O AYUNTAMIENTO EN LA NUEVA ESPAÑA

- 1a Etapa de la Conquista y primeros años de la colonización
- 2a Durante la Colonia hasta 1786
- 3a A partir del establecimiento de las Intendencias en 1786

En este punto, resaltan dos etapas en la organización política, colonial, a saber:

- Una Breve: Semifudal
- Otra Larga: Absolutista

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DE LOS CABILDOS

En las ciudades Metropolitanas

- Dos Regidores
- Dos Fieles Ejecutores
- Dos Jurados de cada parroquia
- Un Procurador General
- Un mayordomo
- Un escribano del consejo
- Un corredor de lonja de porteros
- además un alcalde mayor o corregidor

En las Ciudades Diocesanas o -- Sufragáneas

- Ocho Regidores y demas
- Oficiales eran perpétuos

En las Villas o lugares

- Alcaldes Ordinarios
- Cuatro Regidores
- Un Alguacil
- Un escribano de consejo público
- Un mayordomo

Gestión Pública De Los Cabildos: Dos Grandes Asesmas

1a. La Justicia: Alcaldes Mayores o Corregidores

2a. El Regimiento o Administración: Que correspondía a los Regidores

Note: Fuente para la información de los anteriores cuadros, lo fue la obra: (Cabildo de la Nueva España en 1608 de Guadalupe Nava Oteo).

Como se puede apreciar en los cuadros expuestos, la estructura política era muy amplia así como sus funciones, mismas que precisaremos, pero particularmente en lo que corresponde a nuestro tema.

Al respecto Ochoa Campos al citar a Hevia Bolaños, dice "Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son justicia y regidores"... "gobierno -que- se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común", o como dice Santayan, citado por el propio -- Ochoa Campos, "gobierno político y económico, el cual es tan privativamente de los Ayuntamientos o de los consejos de ellos, que no habiendo queja de parte o instancia fiscal, no pueden las Chancillerías o Audiencias entrometerse en estos asuntos"⁴².

Podemos afirmar que aquellos cabildos que tenían menos importancia, eran -- más autónomos respecto de aquellos que como los metropolitanos, tenían una mayor censura por parte del Dispositivo Central Novohispano, pero independientemente de la mayor o menor autonomía y centralización de que gozaban los municipios, algo es indubitable e incuestionable, que el Ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, ésto es, de órgano encargado del gobierno y ad ministración de la comunidad como tal.

Cada Monarca Español imprimió al régimen municipal sus propias características así tenemos que Carlos V lo caracterizó por lo siguiente:

- a) En cuanto al número de regidores, debían ser doce en las ciudades principales de los indios y de seis en las demás ciudades, villas o pueblos.
- b) Que las personas que no fuesen vecinos del municipio, no podían ser electos para los cargos de regidores ni para algún otro.

Las medidas substanciales con Felipe II fueron:

- a) Venta abierta de cargos concejiles, disponiendo por cédula, que la venta de estos cargos fuese de por vida y a personas idóneas y suficientes. Esta -- disposición real, contravenía lo que los Reyes Católicos habían prohibido expresamente, la venta de empleos, que fue precisamente lo que caracterizó a la etapa previllajer.

Felipe V prohibió la compra de cargos para revenderlos.

Al respecto, "como observación general podemos asentar que las elecciones municipales, de carácter popular, constituye una excepción. Por lo común fueron los conquistadores, los adelantados o los gobernadores los que designaron el primer cabildo y éste, al terminar su período, fue el que en sesión de consejo, eligió a los nuevos alcaldes y regidores"⁴³. No obstante, que en las capitulaciones no autorizaba tal práctica, ésta se generalizó y que es lo que quizás corrompió el régimen municipal.

El número de regidores variaba de acuerdo al tipo de ciudad y en otros casos, de acuerdo a la mejor propuesta económica para comprarlo.

Principalmente las ciudades metropolitanas tenían un Alcalde Mayor o Corregidor, quien representaba el poder central o provincial. Por lo que respecta a los capitulares eran tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin que formase parte del cabildo, fungía el Procurador de la Ciudad.

El cabildo, entre otras funciones tenía las siguientes :

a) Cuidar de las obras públicas, bajo la superintendencia de los regidores. Donde residía la audiencia, al presidente de ésta correspondía disponer sobre las obras en ejecución; en este renglón de la administración, los puentes y caminos debían realizarse a costa de los beneficiados.

b) El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones y como auxiliar en estas funciones, correspondía al fiel ejecutor, la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden en los mercados y abasto.

c) Procurar para el disfrute, para los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, no obstante que fuesen tierras de señorío, después de levantada la cosecha.

d) La plantación y el corte de árboles.

e) Cuidar que se adjudicaran al mejor postor los bienes sujetos a remate, así como los derechos de vender carne y pan.

f) La formulación de ordenanzas, remitiéndolas al virrey para que fuesen -

aprobadas, en el término de dos años, no obstante, rigiendo de inmediato, aunque en forma provisional.

g) Efectuar el reparto "a su parecer", de las tierras, aguas, abrevaderos y pastos conforme a la real cédula del 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V Dando preferencia a los regidores que no tuviesen tierras, pero respetando las propiedades de los indios⁴⁴. Al realizar tal repartimiento de vecindades, -- caballerías y peonías, debía efectuarse ante la presencia de los procuradores de las poblaciones, tomando en cuenta su participación.

En lo relativo a las concesiones de tierras y aguas, debían observarse los siguientes requisitos:

a) El cabildo que debía conocer de éstos, se le presentaban las peticiones.

b) Existían dos procedimientos de acuerdo al tipo de cabildo; una vez tomado el acuerdo, en los Metropolitanos, como residencia del virrey o de la audiencia, dos regidores se lo notificaban; y en los que no residía ninguna de estas autoridades, tanto en éstos como en aquellos, se despachaba el título, según el acuerdo, firmándolo todos los integrantes del cabildo, en presencia del escribano de la corporación quien dejaba debida constancia en el libro de cabildo.

c) Tratándose de peticiones para tierras o aguas, cuyo fin era para ingenios, el procedimiento era de la siguiente manera: la petición se presentaba directamente al virrey o presidente de la audiencia, quien la remitía al cabildo para su firma.

Posteriormente un regidor comunicaba al virrey o audiencia, la opinión del cabildo, resolviendo los primeros lo conducente.

d) En los casos de las tierras otorgadas a españoles, no obstante, quedaban sujetas a un uso común para pastos y aprovechamiento de frutos silvestres, pero ya levantada la cosecha. Situación que no sucedía en tratándose de tierras de los indios ya que los ganados de los españoles no podían pastar en ellos.

e) Un hecho significativo, lo constituye la reducción de aquellas facultades que daban más color e interés al gobierno local y a la vida civil de los municipios, cuando Felipe II, por cédula real, el 10 de enero de 1589 determi-

nó que "Es nuestra voluntad, que los virreyes y presidente y gobernadores pue-- den revocar y dar por ninguna las gracias, que los cabildos de las ciudades hu-- bieren hecho, o hicieron de tierras en sus distritos, si no estuvieren confirma-- das por vos, o si fueren de Indios, se les manden volver, y las valdías queden-- por tales, y admitan a composición a los que las tuvieran, sirviéndonos por -- ellas con la cantidad que fuera justa"⁴⁵. Estas medidas que lesionaban muy se-- riamente a la institución municipal en lo relativo a las tierras, continuaron -- el introducirse las modificaciones en las ordenanzas de intendentes.

Al respecto, cabe mencionar una cita, que de la obra Municipalidades Colo--- niales Españolas de Herbert I. Priestley, hace Ochoa Campos, al afirmar que -- "En negocios de administración, el cabildo era técnicamente independiente en to-- do lo que tenía que hacer con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos y salarios y la recaudación de los tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigi-- lancia de la moral pública. Todas estas atenciones de la municipalidad, fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no judiciales, por una cédula de 1535, de manera de impedir la intervención en ellas de los jueces de las Audiencias"⁴⁶.

Los funcionarios del Ayuntamiento y los cargos que de éste dependían, son -- fundamentalmente seis, aunque existían otros, como las comisiones y oficios entre los capitulares o personas ajenas designadas por el ayuntamiento, por lo -- que hace a los seis fundamentales, son los siguientes :

Alcaldes Mayores o Corregidores, Alcaldes Ordinarios, Regidores, Alguaciles-- o Alferceces Reales, el Fiel Ejecutor y el Procurador y el Escribano, enunciados éstos, pasaremos a precisar en cada uno.

ALCALDES MAYORES Y CORREGIDORES en su carácter de "juez de letras, ejercía -- la jurisdicción ordinaria en algún pueblo o partido. Llamábase también así al-- que había en las ciudades donde el corregidor era juez lego, a quien tenían que servir de asesor, ahora el alcalde mayor se llamaba juez letrado de primera ins-- tancia"⁴⁷; por lo que respecta a sus funciones y obligaciones, apunta el propio Escribano en su obra ya citada, que las principales eran las de "ejercer la --

jurisdicción ordinaria en su territorio y decidían por consiguiente las causas civiles y criminales; y además tenían a su cargo cierta inspección sobre todas las materias económicas y políticas"⁴⁸.

Ocho Campos, en su ya mencionada obra, precisa que las funciones que desempeñaban los Alcaldes Mayores o Corregidores, se pueden considerar como precursores de la jefatura y prefecturas políticas, agrega el mismo autor, "podemos decir que, con el carácter de funcionarios civiles, los alcaldes mayores - tuvieron jurisdicción sobre las poblaciones de indios y mestizos, en tanto - - aquel para las poblaciones de españoles, ejercieron autoridad los Alcaldes Corregidores"⁴⁹.

LOS ALCALDES ORDINARIOS eran quienes ejercían "La jurisdicción ordinaria de un pueblo, habiendo sido elegidos a este fin entre sus vecinos. Llamaban ordinario, porque el orden establecido por derecho exigía que todos los que habitaban en su distrito acudiesen a él en sus litigios... La elección de alcaldes ordinarios se hacía en la misma forma que la de regidores...; así los unos como los otros debían tener las calidades o circunstancias que se exigían en las leyes relativas a elecciones de Ayuntamientos"⁵⁰.

A los alcaldes, como institución municipal se les puede considerar como una de las más tradicionales y antiguas en España, siendo primero los ordinarios y de elección popular, y que más tarde, bajo fuerza de la monarquía, cedieron la primacía a los alcaldes mayores en Nueva España, nombrándose algunos de éstos por el Rey y la mayoría por el virrey o por la audiencia de Guadalajara.

El cargo de REGIDOR reúne la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Es el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas, que en otras épocas se ejercieran junto a las de carácter judicial"⁵¹.

Del propio nombre, regidor, indica su cargo, que es el de regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abasto y en general el regidor o regimiento era su personificación ante el rey y ante los vecinos.

La Recopilación de Leyes de Indias reglamentaba lo relativo a la designe--

ción de regidores.

Por lo que respecta a los ALGUACILES y ALFERECES REALES, del primero diremos que es el ministro inferior de justicia, elevando por insignia una vara delgada que por lo regular es de junco, cuyo uso era para ejecutar las órdenes de los magistrados, como decretos de prisión y otros actos judiciales, estos funcionarios debían jurar al tiempo de recibir el cargo, para comprometerse al correcto y fiel cumplimiento de sus oficios, asimismo debía ejecutar, obligadamente, con puntualidad y exactitud lo que los jueces les ordenasen, relativo a sus oficios⁵². Al respecto hay que apuntar que existían alguaciles mayores y menores en los primeros recaís directamente la responsabilidad del cargo, ya anotada; y los segundos ejercían el cargo de auxiliares de aquel.

Los ALFERECES REALES, antiguamente llevaban un pendón o bandera de la tropa o milicia perteneciente a la villa o ciudad; ya más después era el que alzaba el pendón real en las aclamaciones de los reyes, tenía voz y voto en los cabildos y ayuntamientos con asiento preeminente y el privilegio de entrar en ellos con espada, por ausencia o muerte del alcalde ordinario, fungía en su lugar⁵³.

Al FIEL EJECUTOR, era quien correspondía en algunas ciudades villas o lugares, asistir al repeso de víveres en los mercados, para evitar todo fraude de parte de los vendedores así como en la cantidad como en la calidad de los efectos, imponiendo multas si fuese necesario⁵⁴, Portaba vara de justicia "y de su oficio se ha dicho que en la ciudad de México, valía diez o doce mil pesos" así lo menciona Ochoa Campos en la Reforma Municipal.

El PROCURADOR O SINDICO como se le llamó posteriormente, era quien procuraba por los intereses del pueblo, defendía sus derechos y se quejaba de los agravios que se le hacía al propio pueblo, tenía un lugar en el Cabildo. Sin formar parte del Ayuntamiento, por cédula del 23 de noviembre de 1623, Felipe IV permitió que su elección se hiciese por los regidores.

Los Cabildos contaban con un ESCRIBANO a quien con justa razón se debe gran parte de la información de los cabildos, y no obstante hay quienes no le dan la debida importancia, sus principales funciones eran:

a) Llevar un libro autorizado por él mismo, en el que debían asentarse todos los actos, los acuerdos y discusiones del consejo municipal, suscribiendo y legalizando cada uno de los documentos; también debía asentar íntegramente el contenido de las cédulas y provincias reales, al igual que las cartas de los virreyes, ministros y oficiales dirigidas a los cabildos.

b) Llevar otro libro, en el que debía transcribir todas las cédulas, provi-

siones, ordenanzas e instrucciones particulares o generales recibidas por el cabildo; así como guardar los originales, prohibiéndose que se sacaran los libros, por lo que quedaban guardados en el arca de la propia casa de cabildo.

c) El escribano debía extender copia del documento, autorizada por él, -- cuando lo solicitase un juez o delegado.

d) Recibir los depósitos que ordenase la autoridad judicial y otra, lo que realizaba en forma excepcional, para tal efecto debía llevar un libro en el -- que debía quedar asentado tal depósito.

El cargo de Escribano era vendible y renunciable, previo remate, era necesario para su ejercicio, que el monarca extendiese un nombramiento por conducto del consejo de indias.

Ya electo el Ayuntamiento en Sesión de Cabildo, nombraba a los titulares de los siguientes cargos :

Diputados de Pobres, éste tenía a su cargo atender en la cárcel a los pobres.

Diputados de Propios, fiscalizaba el manejo de los fondos públicos y velaba por las finanzas del ayuntamiento.

Obrero Mayor, a éste correspondía, bajo su responsabilidad la dirección e -- inspección de las obras públicas.

Diputados de Fiestas, quien cuidaba de que fuesen sólo celebradas las -- del aniversario de la conquista de Tenochtitlán; las de jura de los Reyes; las pompas fúnebres a la memoria de los monarcas fallecidos y los considerados de -- mayor significación, las religiosas.

Diputados de Policía, éstos conjuntamente con el corregidor integraban la -- Junta de Policía, la que cuidaba del cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo de seguridad pública.

Diputados de Alhóndiga y Pósito, quienes cuidaban del establecimiento regu-- lar de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos.

Un Contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de fon-- dos del Ayuntamiento.

Mayordomo de Propios y Rentas.

Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores, quienes conjuntamente con el Co--regidor integraban la Fiel Ejecutoria, con el fin de vigilar el cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policia, en forma especial en las subsistencias. Tenian facultades de visitar, mañana y tarde, toda clase de establecimientos e imponer penas por las infracciones debidamente comprobadas. Estaban facultados para señalar los precios a que diariamente habian de venderse los articulos de mayor consumo.

Un Fiel, encargado de marcar los pesos, romanas, marcas y medidas, por cuyo concepto el ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.

Un Veedor del Matadero, este funcionario tenia la obligación de asistir por la mañana, desde las cinco horas, al rastro de la ciudad, con el objeto de inspeccionar la matanza, revisar el ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio rastro.

Mientras el cabildo en pleno acordaba las medidas de carácter extraordinario, a todos los funcionarios mencionados, correspondia la atención de funciones ordinarias que desde luego eran competencia del mismo cabildo.

c) Etapa: De la Guerra de Independencia a la Actualidad.

Para el desarrollo del presente apartado, que comprende desde los inicios de la guerra de Independencia hasta nuestros días, pasando por sus etapas intermedias, precisaremos particularmente en la parte inicial, ya que es hasta ésta cuando los Cabildos o Ayuntamientos tienen una fisonomía más definida, para pasar a las siguientes etapas, con sus variantes y adecuaciones que se van requiriendo y más concretamente cuando México surge como Nación Soberana, el Municipio tendrá distintos matices de acuerdo a la corriente política prevalente.

Como consecuencia de los acontecimientos en España, en 1808, de los que tuvo conocimiento la colonia, "y por los que el Rey Carlos IV abdicaba al trono-

en favor de Napoleón Bonaparte, conforme a los Tratados de Bayona de 5 y 10 de mayo y 5 de julio del propio año⁵⁵

La noticia de la abdicación de los reyes de España, ocasionó en la Metrópoli Colonial gran inquietud política, y es aquí donde se pone de manifiesto la participación del Cabildo de la Ciudad de México, resaltando la participación de los criollos que eran en su mayoría quienes lo integraban, y desde luego se veían aprovechar los acontecimientos para independizarse de España, entre los más notables integrantes de este cabildo resaltan el Lic. Francisco Primo Verdad y Ramos, el Lic. Francisco de Azcárate y Lezama, síndico del común y el -- primero regidor honorario el segundo.

"Los licenciados Primo Verdad y Lezama estaban convencidos de la tesis de - la soberanía popular consagrada por la Declaración del Hombre y del Ciudadano; veían en el ayuntamiento el más fiel representante de esa soberanía. Era - -- pues necesario convencer al virrey de que aceptara esa tesis y constituyera un gobierno supremo provincial" ⁵⁶

"Con estas medidas el ayuntamiento no pretendió, en ningún momento, desconocer el poder real. Proponía en cambio la constitución de Juntas Locales semejantes a las españolas, que haciéndose cargo provisionalmente de la maltrecha soberanía, gobernarán en tanto el rey pudiera ocuparse nuevamente de la administración" ⁵⁷

Al respecto cabe mencionar que la tesis que manejaban los miembros del Cabildo Metropolitano, era la siguiente: "ausente el monarca, la autoridad y su ejercicio no subsisten en el virrey y en la Real Audiencia, sino en el conjunto de la nación novohispana; en consecuencia, las abdicaciones de Bayona son - consideradas nulas por carecer de la sanción del país... que en la representación se funda ser insubsistente, la abdicación que el señor Carlos IV y el - - real príncipe de Asturias hicieron de la Corona en favor del señor emperador - de los franceses, como manifiestan las propias gacetas, que es contra los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle Rey, sino ella misma por el - consentimiento universal de sus pueblos..."⁵⁸

Lo anterior pone de manifiesto la estrategia de los criollos, al pretender - con ésto el robustecer los poderes locales como única garantía de oposición al

absolutismo déspota que ejercía el virrey y la real audiencia, por lo que su acción se encaminaba a producir con el consecuente incremento de la actividad política de los cabildos, para lograr una fisura en el organismo colonial, -- que con la debida amplitud les diera cabida en la toma de decisiones políticas y lo que más concretamente deseaban, la ascensión total de esa capacidad de mando.

La junta que proponían los criollos, como perspectiva, debía integrarse -- por diputados, que fueron nombrados por todos los cabildos del país, integrando éstos, en su totalidad un primitivo congreso, con capacidad suficiente para enfrentarse políticamente a la cerrada autoridad colonial. Este pretendido congreso se puede concebir como una ampliación en el plano nacional de lo que era la representación popular, que ostentaban los ayuntamientos.

Ante esta inquietud del grupo criollo, y la fuerza real de los cabildos, -- como célula fundamental de la representación popular y auténtica manifestación democrática hubo una manifestación negativa por parte de "...las fuerzas retardatarias --quienes-- no ocultaban a la vez sus premonitorias aprensiones como lo demuestran las palabras del inquisidor Prado y Obejero, -- al manifestar--: Aunque no haya en el reino un espíritu declarado de independencia contra el trono, se ha manifestado lo bastante al querer igualar este reino y -- sus derechos con el de la metrópoli, que a sostenerla se dirigen esas juntas, que si lo consiguen, es el primer paso para avanzar a otro y otro hasta la absoluta independencia"⁵⁹.

De esta manera se pone de manifiesto la señalada función que tuvieron los cabildos en el movimiento de independencia y que "tanto en México --entonces-- Nueva España-- como en el resto de las Colonias, el Ayuntamiento levantó la -- primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, al través de -- sus órganos inmediatos"⁶⁰.

Feliciano Calzada Padrón, en su obra ya mencionada, considera que los antecedentes que influyeron en la actitud adoptada por el Ayuntamiento en México en 1808, fueron: uno, el del ayuntamiento de --la Villa Rica de la Veracruz-- en 1519, como fuente del poder en ausencia del soberano: el segundo, las reales cédulas de 1522 y de 1530 que conferían a la ciudad de México el primer -- voto de las ciudades y villas de la Nueva España y el primer lugar en los congresos que celebrasen.

Los criollos encontraron en los cabildos una gran trinchera, desde donde -- pretendían dar la batalla para el logro de sus objetivos, así el ayuntamiento

de la ciudad de México adepto el papel de líder del "partido criollo".

A la propuesta de la Representación del Ayuntamiento de la ciudad de México, el virrey Iturrigaray, lo secundaron similares manifestaciones por parte de un gran número de cabildos de la colonia, inclusive los arzobispos ofrecían sus rentas y bienes, con el fin de liberar a la religión y luchar contra los que corrompen la moral cristiana. Entre los ayuntamientos que anunciaban su disposición para enviar representantes a la ciudad, con el objeto de asistir a las reuniones que se convocasen, resultando por su ulterior trascendencia, que firma este documento el corregidor de Querétaro, don Miguel Domínguez, involucrado posteriormente en la Conspiración de Independencia.

En la citada obra de Feliciano Calzada Padrón, manifiesta, "En síntesis, - la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia, para la evolución del pensamiento político de aquella época:

- "El de la soberanía popular, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y naturales, al través de Juntas en que participan los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo"

- "El de la soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas por las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos" ⁶¹

La reacción del Real Acuerdo determinó, con inerable parcialidad, que el cabildo se excusase en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del reino.

Esta respuesta no apagó la mecha que daba inicio a la independencia de México y en lo que el ayuntamiento jugó un papel relevante.

Desde la instalación del primer ayuntamiento en América y hasta la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, los municipios y consecuentemente los ayuntamientos rigieron su actividad por las siguientes leyes :

Leyes de los Partidos
Leyes de la Novísima Recopilación
Leyes de Indias

Constitución de la Monarquía Española de 1812

Decretos emanados de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz

La Guerra de Independencia marca una nueva etapa al generar cambios políticos, administrativos y sociales.

España no fue ajena a la influencia de las nuevas ideas y progresos europeos, que comprendía entre otras ciencias, a las políticas, jurídicas y administrativas.

La reforma de los ayuntamientos se hizo necesaria, al ser estas instituciones importantes en la vida municipal y estatal, ésto era necesario, para armonizar con los nuevos elementos de poder y de gobierno que se estaban gestando.

Consecuentemente con los acontecimientos arriba apuntados en la Constitución de Cádiz de 1812, los ayuntamientos como órganos jerárquicamente superiores en el ente municipal, adquieren gradualmente, una nueva estructura y desarrollo.

"Tal es la importancia del órgano municipal a través de sus ayuntamientos, que es en la propia Constitución Gaditana, consagra dentro del título sexto lo relativo al gobierno interior de la provincias y de los pueblos, así al ayuntamiento se le dedica completo al capítulo primero⁶², estableciendo en lo general en sus artículos, del 309 al 323, al respecto comenta F. Calzada Padrón, - en su ya referida obra "Todas las disposiciones fundamentales contenidas en este capítulo, son otros argumentos de la diferencia esencial que mediaba entre los ayuntamientos antiguos y los creados por esta Constitución"⁶³

Resaltan en este punto, por su importancia, dos aspectos :

10- La creación de la institución ayuntamiento en toda la monarquía, como en los pueblos que ya la tenían establecida, inclusive en los que conviniere tenerlos y obligadamente comercios hasta de mil almas.

20- Determinación de la clase de funcionarios que integrarían los ayuntamientos.

La Constitución de Cádiz, en lo relativo al ayuntamiento, proclama como -- principio la existencia y unidad del régimen municipal, sin otra diferencia que la consagrada en la propia Constitución Gaditana, relativa al número de habitantes.

De lo anterior, se genera otro principio, que es el correspondiente a la de terminación, respecto al nombramiento de alcaldes, regidores y procuradores -- síndicos, que se nombrarían por elección de los habitantes de los pueblos, debiendo consecuentemente, cesar en sus funciones los regidores y demás funcion rios que servían oficios perpétuos en los ayuntamientos, sin importar su título o denominación.

Hecha la promulgación de la Constitución de Cádiz, con fecha 23 de mayo de 1812 las Cortes decretaron una ley, en cumplimiento a lo establecido por la -- propia Constitución, tal ley, tenía por objeto fijar los trámites a los que de bían de sujetarse las provincias para el establecimiento de los nuevos ayuntamientos, el tiempo y la forma de proceder a la elección de los que habían de -- reemplazar a los ya establecidos en aquellos centros de "poblamiento" donde -- los tuviesen, señalar el número de miembros integrantes de los ayuntamientos -- ya mencionada, tomando como base el número de vecinos, así como las otras circunstancias que esta misma ley establecía determinar el método de elección in directa, cuyos trámites se prefijaban para los ayuntamientos y finalmente, pro hibir a los ayuntamientos la facultad de tener asesores con nombramientos y de taciones económicas.

Consumada la Independencia, el efímero Imperio Mexicano que quiso establecer Iturbide, en su Reglamento Provisional Político del mencionado Imperio Mexicano, hace referencia a los ayuntamientos en forma limitante, para un mayor control político, así se desprende del artículo 44 del Reglamento referido, al establecer: En cada capital de provincia, habrá un jefe superior político nom brado por el emperador .

Extinguido el Imperio de Iturbide, e instalado el Congreso Constituyente de 1823, en la aprobación del articulado que integraba el Acta Constitutiva, en -- lo referente a la institución municipal y funcionamiento, se sujetarán a las -- disposiciones vigentes en esa época, consecuentemente, el Estado Mexicano no --

podía ser ajeno al sistema jurídico que regía el funcionamiento, la organización y la propia institución municipal.

De esta forma la toma de decisiones de los ayuntamientos se efectuaba mediante la junta de sus integrantes y en algunos casos, con la participación de todos los vecinos, buscando con ésto, un acuerdo sobre el gobierno y administración municipal, esta Junta recibía el nombre de cabildo; respecto a éstos existían tres tipos, a saber:

1º Cabildo Ordinario, los que se efectuaban con regularidad, una o dos veces por semana, con el fin de tomar las decisiones que se requerían para el gobierno y administración del municipio, participando desde luego los integrantes del cabildo.

2º Cabildos Extraordinarios, los que se realizaban sin fecha o día específico, como los anteriores; para tratar asuntos urgentes, éstos podían convocarse por un cabildo ordinario o por el gobernador de la provincia.

3º Cabildos Abiertos, considerados como subtipos de cabildo extraordinario y no como tipo de junta especial; éstos han sido considerados por los historiadores como manifestaciones de una intensa vida democrática en las provincias de América; cabildos éstos que tenían como principal objeto el conocer el pensamiento de los vecinos, a cerca de algunos asuntos de extraordinaria importancia, que el propio cabildo debía resolver, y que eran convocados por el mismo.

Sobre el particular, Feliciano Calzade Padrón, en su ya citada obra, hace notar, que los Cabildos Abiertos se caracterizaban principalmente por:

- *a) Ser convocado en cabildo ordinario
- b) Porque a él asisten personas distintas de las integradas de la fórmula capitular de justicia y regimiento y que eran llamados expresos.
- c) Porque no tiene facultades resolutorias, sino solamente consultivas.
- d) Porque es presidido por una persona que encabeza el cabildo abierto; y
- e) Porque no se reúne con regularidad.

De alguna forma los ayuntamientos tienen, como en la actualidad, facultades legislativas, que se concretaban en los reglamentos, ordenanzas y bandos.

Refiriéndonos a otra etapa de nuestra historia y que es la que corresponde-

a la Reforma y el Imperio, efímero también, de Maximiliano, también haremos - referencias al municipio, así, de esta forma diremos lo siguiente :

Fundamentalmente esta época se inicia con el Movimiento de Ayutla, que - esencialmente querís acabar con la dictadura de Santa Anna, y reestablecer pa - ra el pueblo su soberanía.

Por lo que se refiere al municipio, causó efecto inmediatamente al echar - por tierra el último intento centralista de Santa Anna, que pretendía supri - mir los ayuntamientos.

El Plan de Ayutla, pretendía dar impulso al sistema representativo y popu - lar, suspicando, con ésto, la reorganización de los Ayuntamientos, bajo la - forma electiva, lo que se logró al promulgarse la Constitución de 1857, hecho ésto, se dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen municipal, ocu - pándose sólo del municipio en el Distrito Federal y territorios, al esta - blecer la forma de elección popular de las autoridades municipales.

Sobre el municipio, la Constitución de 1857 no hace mayor regulación, de - biéndose ésto, quizá a que el centro del debate para su aprobación, lo era -- fundamentalmente el de determinar si la República sería federal o centralista por parte de las dos corrientes predominantes: conservadores y liberales.

Como hemos apuntado líneas arriba, "en la Constitución de 1857 no hubo me - jor comentario respecto del municipio, más sin embargo se crearon las Prefec - turas, por lo que la organización política local, consecuencia de la Reforma, no sufrió modificaciones substanciales, recibiendo solo una nueva reglamenta - ción de las prefecturas, señalando sobre el particular, que en cada partido - debería haber un prefecto en calidad de Presidente de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía" 65

Del solo enunciado de las facultades a tales prefectos, se ponía de mani - fiesto que eran desmesuradas, perjudicando a la autoridad de los ayunta - mientos, al enunciar que le correspondía vigilar el funcionamiento de los ayunta - mientos, este sistema se fue haciendo cada vez más absoluto, hasta que años - después, en el porfirista, se considerase una institución odiosa, conculcado - ra de las Garantías del Individuo.

Por lo que respecta al Distrito Federal, como cede de los Poderes de la Federación se tuvo que precisar la situación de la Autoridad Municipal, así una vez precisada la situación del Distrito Federal, se determinó para éste que sería el Congreso de la Unión, el que determinase lo relativo a su gobierno interior; "se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente -- las autoridades políticas, municipales y judiciales, a los cuales se les asignarían rentas para cubrir sus necesidades locales."⁶⁶

Así el 4 de mayo de 1861, se expidió un Decreto sobre elecciones, disponiendo que el ayuntamiento de la capital se integraría por veintinueve regidores y dos procuradores de la ciudad, ayuntamiento que sería presidido por el Primer Regidor o en su defecto por el que le siguiera en número.

Para las otras poblaciones del D.F. que conforme al censo fueran no menores de cuatro mil habitantes, debían contar también con sus respectivos ayuntamientos, que se integrarían por siete regidores y un procurador.

Cada partido del D.F. contaba con un prefecto, quien ejercía las funciones de presidente nato de su respectivo ayuntamiento y jefe de la policía, consecuentemente.

Son estas prefecturas entre otras autoridades, los intermediarios, entre el Gobierno de los Estados y el Municipio, ya que eran aquellos los que obstaculizaban el progreso al no cumplir con el fin para el que fueron creados, y así en cambio, obstaculizar la verdadera vida municipal, que fuese reivindicada por el Constituyente del 17.

Para nuestro estudio, haremos referencia a la situación del municipio en el Imperio de Maximiliano, así, sabemos que las prefecturas se siguieron conservando, pero ahora denominándose "Prefecturas Imperiales".

Es en el Estatuto Provisional del Imperio del 10 de abril de 1865, en el que se establecía, que el territorio del país, desde luego no todo, se dividía en departamentos, a su vez, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades.

Los prefectos imperiales tenían autoridad en los departamentos, quienes --

se auxiliaban por un consejo de gobierno, ejerciendo funciones judiciales, administrativas y consultivas. La residencia de estos prefectos era la capital de sus departamentos.

La segunda división que correspondía a los distritos, éstos eran administrados por los subprefectos, quienes eran nombrados por los prefectos como sus agentes auxiliares, pero desde luego, con aprobación imperial.

Como última división, las municipalidades funcionaban como ayuntamientos que eran presididos por alcaldes, pero estas municipalidades, tenían sus demarcaciones municipales, las que contaban con sus comisarios.

Los alcaldes eran nombrados por el emperador, no así los regidores, que eran electos popularmente, a los primeros los controlaba el prefecto, pero además los subprefectos invadían la competencia de los ayuntamientos, por lo que la independencia o autonomía municipal era nula.

Como etapa previa e importante a la promulgación de nuestra Carta Magna, el 5 de febrero de 1917, la Revolución es el síntoma más elocuente de la nulidad del sistema municipal y el sujecimiento, igualmente hasta la nulidad de los ayuntamientos, así se pone de manifiesto cuando en su obra ya citada, Ochoa Campos dice: "...La Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para el canzer un régimen basado en la soberanía popular" -agregando el propio autor "De aquí que afirma un historiador: Las odiosas jefaturas políticas fueron -- instrumento del atentado constitucional. Ellas desplazarán en la dictadura a los municipios libres, aquellos eran portavoces de Díez. Estos, de la soberanía popular y la democracia. Causas primordiales de la Revolución de 1910 -- fue la protesta de los ayuntamientos contra las jefaturas citadas. Y allí -- donde había logrado mayor arraigo el municipio la insurrección adquirió caracteres más visibles"⁶⁷

De una forma u otra los distintos grupos que se formaron antes o después de 1910, e inclusive ya una vez iniciado el movimiento, en sus planes políticos hacían referencia al municipio, a los ayuntamientos, enarbolando la libertad municipal.

CAPITULO I
ORIGENES Y FORMACION

- 1 Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, Siglo XXI, DICCIONARIO DE POLITICA, México, 1984, p. 1234.
- 2 Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, op. cit., p. 1234.
- 3 Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, idem, p. 1235.
- 4
- 5 Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, op. cit., p. 1238.
- 6 Moisés Ochoa Campos, LA REFORMA MUNICIPAL EN MEXICO, Ed. Porrus, México, 1984, p. 63.
- 7 Jacques Ellul, HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA ANTIGUEDAD, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1970, p.p. 89-90.
- 8 Jacques Ellul, op. cit., p. 89.
- 9 Jacques Ellul, op. cit., p. 90.
- 10 Idem, p. 89.
- 11 Jacques Ellul, op. cit. p. 256
- 12 Idem, p. 256
- 13 Jacques Ellul, op. cit., p. 257
- 14 Jacques Ellul, op. cit., p. 380.
- 15 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 70.
- 16 Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Masieu, ELEMENTOS JURIDICO HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO, U.N.A.M., México, 1974, p. 29.
- 17 Joaquín Escriche, DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, Edit.- Manuel Porrus, México, 1970, p. 1327.
- 18 Jacques Ellul, op. cit., p. 580
- 19 Idem, p. 582.
- 20 Idem, p. 583.
- 21 Idem, p. 587.
- 22 Jacques Ellul, op. cit., p. 588.
- 23 Idem, p. 592.
- 24 Idem, p. 593.
- 25 Idem, p. 595.
- 26 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 90
- 27 Jean De Savigny, ¿EL ESTADO CONTRA LOS MUNICIPIOS?, Instituto de Estudios de - Administración Local, Madrid, 1978, p.p. 17-18.
- 28 Idem, p. 21
- 29 Idem, p. 22

- 30 Idem, p. 24.
- 31 Idem, p. 27.
- 32 Moisés Ochoa Campos, op. cit. p. 34
- 33 Mario Moya Palencia, TEMAS CONSTITUCIONALES, U.N.A.M., México, 1983, p.38.
- 34 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 42.
- 35 Manuel Porrúa Venero, ENSAYO HISTORICO JURIDICO SOBRE HERNAN CORTES, SU VI DA Y SU OBRA, Edit. Manuel Porrúa, S.A., México, 1986, p.p. 22-23.
- 36 Manuel Porrúa Venero, op. cit. p. 24.
- 37 Feliciano Calzade Padrón, MUNICIPIO LIBRE, FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO, U.N.A.M., México, 1983, p. 35.
- 38 Feliciano Calzade Padrón, op. cit., p. 43
- 39 Feliciano Calzade Padrón, op. cit., p. 43
- 40 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 100.
- 41 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 101
- 42 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 141
- 43 Idem., p. 142
- 44 Manuel Fábila, CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA 1943-1940, C.E.H.A.M., - México, 1981, p. 12
- 45 Manuel Fábila, op. cit., p. 24
- 46 Ochoa Campos, op. cit., p. 144
- 47 Joaquín Escriche, op. cit., p. 130
- 48 Joaquín Escriche, op. cit., p. 132
- 49 Joaquín Escriche, op. cit., p. 149
- 50 Idem, p. 136
- 51 Ochoa Campos, op. cit., p. 152
- 52 J. Escriche, op. cit., p.p. 138-139
- 53 J. Escriche, op. cit., p. 138
- 54 J. Escriche, op. cit., p. 704
- 55 Luis Melpica De la Madrid, LA INDEPENDENCIA DE MEXICO Y LA REVOLUCION MEXICA NA: A TRAVES DE SUS DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES, TEXTOS POLITICOS Y TRATADOS INTERNACIONALES 1810-1985), Ed. Limusa, México, 1985, p.p. 130-139
- 56 Luis Melpica De la Madrid, op. cit., p. 141
- 57 Representación del Ayuntamiento de México, al Virrey Iturrigaray, Cuadernos- de Causa No. 7, Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C., México, 1977, p. 6
- 58 Representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray, op. cit., - p. 6

- 59 Representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray, op. cit., -
p. 7
- 60 Feliciano Calzade Padrón, op. cit., p.p. 48-49
- 61 Feliciano Calzade Padrón, op. cit., p.p. 54-55
- 62 Feliciano Calzade Padrón, op. cit., p.p. 95-97
- 63 Idem, p. 60
- 64 Idem, p. 67
- 65 Ochoa Campos, op. cit., p. 254
- 66 Ochoa Campos, op. cit., p. 255
- 67 Ochoa Campos, op. cit., p. 309

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

II.1 QUE ES UNA CONSTITUCION, CLASIFICACION CLASICA Y MODERNA.

La constitución, dentro del "Derecho Político o Constitucional es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares"¹.- El mismo autor precisa que ver a la Constitución desde dos puntos de vista, el primero FORMAL y el segundo MATERIAL, por lo que respecta al primero: La constitución es un documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado; por lo que se refiere al segundo: Es el que se aplica a la misma estructura, esto es, a la organización política, a la competencia de los diversos poderes y a los principios concurrentes al status de las personas.

Ampliando sobre el particular, Burgoa dice que "Todo ordenamiento constitucional tiene GROSSO MODD, dos objetivos primordiales: -el primero- organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su origen de gobierno y -segundo- señalarse sus metas en los diferentes aspectos de su elemento humano, que es el pueblo o nación. Y agrega, en el primer caso la constitución es meramente política y en el segundo es social"².

Sabemos que no siempre los Estados han tenido una constitución como la que conocemos y que cuando las han tenido, ya en la actualidad, éstas han cambiado conforme a las circunstancias, con diferentes características, lo que ha dado lugar a diversas clasificaciones, que podríamos diferenciar como clásica o tradicional y moderna.

Acorde con los cambios de nuestro tiempo, Karl Loewenstein ha propuesto un criterio de clasificación, desde el punto de vista ontológico, el cual tiene por objeto comparar la norma con la realidad, la aplicación del texto constitucional, por lo que a partir de esa clasificación, establece varias categorías; dentro de la clasificación moderna de las constituciones, podemos considerar a ésta como la más actual; para ampliar sobre el particular habrá que partir de esos dos criterios generales, que son el tradicional o clásico y el moderno.

Expuesto lo anterior, a continuación presentamos un cuadro sinóptico con el cual resumimos la clasificación de las constituciones.

CONSTITUCIONES:
CLASIFICACION

TRADICIONAL

10 Según su forma Jurídica

- a) Codificadas: las que se encuentran sus disposiciones en una sola norma
- b) Dispersas: en varios ordenamientos

20 Según sus Reformas

- a) Rígidas: Las que necesitan un procedimiento
- b) Flexibles: Las que no necesitan ese proceso

30 Según su Creación

- a) Impuestas: A través o por medio de una monarquía sin la existencia de un poder constituyente
- b) Pactadas: Aquellas que nacen como consecuencia de un pacto de Soberanía Nacional
- c) Por actos de Soberanía Nacional: Simple acuerdo

MODERNA

10 En Atención a su Procedencia

- a) Originarias: Las que no toman antecedentes de las extranjeras
- b) Derivadas: Las que sí lo toman

20 En atención a su contenido ideológico

- a) Ideológico Pragmáticas: Cargadas de una ideología o programa
- b) Utilitarias: Sin contenido ideológico, y adoptan una posición - neutral

30 En Atención a su orden ontológico

- a) Normativas: Sus normas dominan el proceso político o a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas.
- b) Nominales: Puede ser jurídicamente válidas pero sin la dinámica - del proceso político no se adapta a sus normas, la Constitución carece de realidad existencial.
- c) Semánticas: De mero nombre, sin aplicación real porque hay un divorcio entre la Constitución y la comunidad.

Para concluir con este apartado, reiteraremos que existen dos puntos de -- vista para clasificar las constituciones, el primero es clásico o tradicional y que tiene por objeto hacer resaltar las características más relevantes de - la constitución escrita o codificada, ésto es, circunscribe el análisis a lo que expresa la constitución escrita.

El segundo punto de vista y que desde nuestra particular opinión considera mos que se acentúe en la clasificación que hace Loswenstein, ya que en esen-- cia tiene como finalidad, hacer una comparación entre la constitución escrita y la realidad en que ésta tiene aplicación; mencionando dicho autor que "Te-- niendo en cuenta el cambio fundamental de la constitución escrita en la rea- lidad sociopolítica, se hace completamente necesario un nuevo intento de cla- sificación. Para evitar la palabra existencial, tan de moda, este nuevo aná- lisis se llamará ontológico, "-por lo que- de acuerdo con ésto, las consti- tuciones podrán ser diferenciadas según su carácter normativo, nominal y semán- tico"³.

La idea de clasificar las constituciones, responde a tres razones: prime- ra ésta es útil al derecho comparado y nos ayuda a comprender las notas esen- ciales del sistema político de un país; la segunda porque tiene una importan- cia que nos conduce a plantearnos el problema de que tipo de constitución es- la mejor; y tercera porque posee un valor didáctico, porque es una forma de - conocer, mediante un método, mayor diversidad de constituciones.

II. 2. ELEMENTOS DEL ESTADO: POBLACION, TERRITORIO Y GOBIERNO.

El Estado como ente socio-político-jurídico, debe verse no sólo como territorio o población y menos aún su concepto debe contraerse al poder ni al orden jurídico, al respecto dice Burgos: "Como totalidad, el Estado se integra con partes interrelacionadas real y lógicamente, de lo que se deduce que su concepto debe ser el resultado sintético de la aprehensión y del análisis con junto de todas ellas"⁴.

Ampliando sobre el particular, haremos una cita sobre la noción de Estado, que al respecto tomamos de Duverger, "La voz Estado tiene dos sentidos diferentes, cuando se habla de la intervención del estado en las empresas privadas, cuando se critica al estado y se planea reformarlo se designa el conjunto de la organización gubernamental, al conjunto de los gobernantes. Por el contrario, cuando se dice que Francia, Italia, Gran Bretaña son estados quiere decirse que son comunidades humanas de un tipo particular, naciones soberanas -agrega- indudablemente, un parentesco visible liga ambos significados: el estado en el primer sentido (Estado-Gobierno) designa al conjunto de gobernantes de una nación, es decir, de un Estado en el segundo sentido (Estado-Nación)"⁵.

De lo anterior podemos afirmar que el segundo sentido es más amplio que el primero y que de una forma u otra lo comprende.

En nuestra opinión consideramos para nuestro estudio, más acertado el concepto Estado-Nación, ya que como lo afirma Duverger "...es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente patente"⁶.

Retomando algunos conceptos de García Maynes, podríamos decir que el concepto Estado, habría que verlo desde dos puntos de vista, uno formal y otro material, el primero que determinaría precisamente su forma y el segundo su contenido y fines, éste es el primero el ser, y el segundo el deber ser.

Con los anteriores conceptos como preámbulo, precisaremos a continuación - el concepto población.

La población, con el carácter de gobernados o destinatarios del poder público, desde el punto de vista sociológico, culto real, económico, religioso, étnico y lingüístico, constituye en su conjunto, el elemento humano del estado, mediante el cual el estado realiza sus fines dentro de un ámbito jurídico.

Razones por las cuales, "la población, como elemento humano del Estado, pa se a su implicación diversificada, sólo es concebible bajo esta tesis jurídica, la cual lógicamente se extiende a considerarla, en su dimensión total, como destinataria del poder público del Estado, es decir, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio"⁷.

Burgoa en su obra ya citada, precisa sobre la diferencia entre población y nación o pueblo, considerando a éstos últimos conceptos como equivalentes des de el punto de vista sociológico; -de esta forma- la nación o pueblo son co munitades humanas, cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural, formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma -- existencia histórica; la unidad cultural, a que hace referencia el maestro -- Burgoa, comprende distintos elementos, los cuales a su vez, son productos cul turales, así entre otros, tenemos los siguientes: el idioma, las costumbres, la religión y las concepciones éticas, valorativas y teleológicas sobre la vi da, pudiéndose considerar dentro de estos elementos el de la raza, como fac tor sico-somático.

Sobre el concepto nación o pueblo, como comunidad natural culturalmente -- unitaria, es no sólo anterior al Estado, sino la causa originaria de su creación, afirma Burgoa, contrariamente a la idea de Herman Heller, en el sentido de que es la unidad estatal la que cultivó y creó la unidad "natural" del pue blo y de la nación.

El Estado como producto de la cultura y específicamente del Derecho, inter viniendo tanto en una como en el otro, la voluntad y la decisión humanas, de finitivamente no se puede sostener que sin ambas surja la unidad estatal, que concretamente es efecto y no causa. Al respecto precisa Burgoa, El Estado po drá dar unidad política y jurídica a varias comunidades nacionales, como lo test imonia la historia, pero no puede ser anterior a ella, Así se puede afirmar, que tanto el hombre como los grupos comunitarios y sociales son primero-

y posteriormente la persona jurídica denominada Estado.

Retomando algunos conceptos del maestro Burgos diremos que El Estado surge para la nación como un medio que da a ésta unidad política y jurídica y como una entidad para que la nación realice sus fines trascendentes; y como precedente, la nación está integrada por hombres, éstos en última instancia son -- los destinatarios de la actividad estatal, la cual sólo se justifica en la medida en que satisfaga sus necesidades sociales, prevea a la solución de sus problemas y procure un mejoramiento en los distintos órdenes de su vida.

Así podemos afirmar, que la población es, el origen, el principio y fin -- del Estado.

Sobre el particular haremos una cita de la obra mencionada del maestro --- Burgos, en la que advierte "...la triple relación que existe entre el Estado y la Nación, a saber; la causal, la teleológica y la jurídica. En la primera la nación es el factor creativo del Estado; en la segunda, el elemento en beneficio del cual realiza sus fines; y en la tercera, el ámbito humano en el - que ejerce su poder encauzado por el Derecho"⁸.

Por lo que respecta al segundo elemento del Estado, el TERRITORIO, diremos lo siguiente:

El territorio como elemento del estado es el espacio dentro del cual se -- ejerce el poder estatal o imperium, de lo que se puede afirmar que significa un cuadro de competencia y un medio de acción. En este sentido Burgos dice, - "Como esfera competencial del Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del cual los gobernantes - ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de la marcación de su aplicabilidad -TERRITORIALIDAD- fuera de la cual carece de eficacia normativa -EXTRATERRITORIALIDAD-", y agrega "Entre el Estado y el - territorio hay, pues, una relación de Imperium más no de dominium, lo que significa que la entidad estatal no es dueña o propietaria del espacio territorial, es decir, no ejerce sobre éste un derecho real"⁹, pudiéndosele considerar, en todo caso, como un derecho real institucional.

Pero independientemente de como se conciba el territorio en relación al --

Estado, como elemento de su ser jurídico-político, como condición sine qua non para su existencia, lo que es indiscutible, es que no puede haber entidad estatal sin espacio territorial.

Debemos precisar que el territorio comprende además el mar territorial y el espacio aéreo.

De lo anteriormente comentado y retomando ideas del maestro Burgos, diremos "...que el Territorio como elemento del Estado -condición de existencia- es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el imperium o poder público estatal al través de las funciones legislativas, administrativas o ejecutivas y judiciales o jurisdiccionales, o sea, es la demarcación -- geográfica dentro de la que éstas se desempeñan"¹⁰.

Por lo que respecta al tercer y último elemento del Estado, el GOBIERNO, - comentaremos lo siguiente :

El concepto gobierno: está íntimamente ligado al de Poder, que en esencia - radican ambos, o tienen su origen en la soberanía, por estas razones consideramos que el gobierno como elemento del Estado es no sólo la actividad pública directiva del Estado, sino además el conjunto de órganos estatales que - ejercen las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales; en razón de que más adelante abordaremos lo referente al concepto de soberanía, no haremos -- aquí mayor comentario.

II.3 EL MUNICIPIO, EL AYUNTAMIENTO, LOS CABILDOS Y LOS CONSEJOS MUNICIPALES.

El Municipio -

Al Municipio lo define Rafael De Pina en su Diccionario de Derecho como el "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento"¹¹; por otra parte Joaquín Escriche -- conceptúa el municipio como "La ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes" --agregando que-- "los romanos denominaban así las ciudades libres y aliadas, cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad Romana"¹². Ampliando sobre el particular "por municipio entendemos actualmente aquellas congregaciones políticas llamadas pueblos, villas y ciudades, que por alcanzar un determinado número de habitantes y contar con medios propios de que subsistir, se gobiernan y atienden sus necesidades por sí mismas, mediante una corporación compuesta de un número variable de individuos nunca inferior a tres que reciben aisladamente el nombre de regidores, y en su conjunto, el de Ayuntamiento"¹³.

Al Municipio se le puede ver o considerar desde dos puntos de vista, uno NATURAL y el otro POLITICO, el primero hace alusión a la comunidad, domiciliaria independientemente de que posea o no contenido político de régimen local; y por Municipio Político al que teniendo las anteriores características, constituye además una institución política de franco régimen social. En este sentido Ochoa Campos en su ya mencionada obra, precisa que el municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Es fuente de la expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.

El Ayuntamiento -

En el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín -- Escriche, encontramos que ayuntamiento es "El congreso o junta compuesta de la justicia o alcaldes, regidores y demás individuos encargados de la admi--

nistración, o gobierno económico-político de cada pueblo"¹⁴. Así encontramos que el diccionario lo define como acción o efecto de ayuntar, o sea juntar, y agrega que es la Corporación que administra el Municipio, por lo que podemos afirmar, que modernamente el ayuntamiento es la autoridad municipal, y que como es conceptuado jurídicamente, se integra con un presidente, síndicos y regidores, que en sí forman un órgano colegiado, que delibera para tomar decisiones que redunden en beneficio de la comunidad que representa.

Los Cabildos -

El Cabildo viene a ser el efecto del ayuntamiento, ya que en sí es la junta o sesión en la que el órgano colegiado, éste es, el ayuntamiento, delibera, como lo hemos mencionado líneas arriba; inclusive se considera que es lo mismo que el ayuntamiento, como lo conceptúa Escriche en su conocida obra, de igual forma se puede colegir de lo mencionado por Guadalupe Nava Oteo, al mencionar, "Es necesario, sin embargo, llegar al año de 1808, para contemplar como los cabildos municipales o ayuntamientos recobran su significación política, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la Nueva España"¹⁵

Consejos Municipales -

"El ayuntamiento o junta de la justicia y regidores de un pueblo, como también la casa donde se reúnen"¹⁶, así lo define Escriche.

Actualmente se considera como consejo municipal, al que designan las legislaturas locales, de entre los vecinos, en aquellos casos en que se declare - - desaparecido un ayuntamiento o ya sea por renuncia o falta absoluta de sus - - miembros, estableciendo, que ésto será posible, siempre y cuando no entren en funciones sus suplentes, y que no se celebren nuevas elecciones, estos consejos concluirán los periodos respectivos.

II.4 SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y LIBERTAD.

Soberanía -

En sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía, sirve para - indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, con secuentemente para diferenciar a ésta de las otras sociedades humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Lo anterior nos permite afirmar que tal concepto se encuentra estrechamente vinculado al de poder político, ya que la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, esto es, el poder de hecho en el poder de derecho"¹⁷.

Lo anterior sucede cuando el pueblo delega esa soberanía en sus autoridades, para su ejercicio.

Autonomía -

La Autonomía, como atributo del poder del Estado, previo al establecimiento o delegación de la autonomía por el pueblo, la podemos conceptuar de la siguiente manera, "Consiste en la facultad que las organizaciones políticas - tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas"¹⁸; - pero definitivamente la autonomía, que pudiera confundirse con la soberanía, es, aquella, la facultad que tiene el Estado para manifestarse no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino además, en el establecimiento de normas dirigidas a los particulares.

Libertad -

La palabra libertad tiene una fuerte connotación eufemista - . Por lo tanto se ha usado para cubrir cualquier acción política o institución que pudiera considerarse válida, desde la obediencia al derecho natural o positivo hasta la prosperidad económica. El concepto libertad, hace referencia más --

frecuente a la libertad social, que debe distinguirse de otros usos de la palabra tanto en sentido valorativo.

El concepto de libertad "interpersonal o social se refiere a las relaciones de interacción entre personas o grupos, es decir al hecho de que un actor deje a otro actor en libertad de actuar en cierto modo"¹⁹.

Por otra parte, y consultando a los mismos autores, éstos nos dicen que -- "La definición persuasiva de libertad como gobierno basado en el consenso se usa para manifestar la norma de que el gobierno debería basarse en el consenso de los gobernados y ésta significa, ordinariamente, gobierno representativo y regla de la mayoría"²⁰.

II.5 DEMOCRACIA, REPRESENTATIVIDAD, POPULISMO Y FEDERALISMO.

Democracia -

El concepto de democracia es amplísimo, si tomamos en consideración su aplicación, y que inclusive tendríamos que analizar desde el punto de vista histórico, lo que no pretendemos hacer en el presente trabajo, razón por la cual damos una definición a partir de su etimología; así tenemos que democracia proviene del latín DEMOS: pueblo y KRATOS: poder, que se traduce como "el poder del pueblo", y que como dijera Herrera y Lasso "no dice nada y dice todo". De esta forma "La democracia aglutina sistemáticamente diversos principios, cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita" ²¹.

Representatividad -

Tanto en sus implicaciones teóricas como en sus traducciones prácticas, el concepto Representatividad, es sin duda uno de los elementos clave de la historia política-jurídica moderna, "Sin embargo, si al menos en las democracias occidentales la opinión corriente está en general de acuerdo en identificar en las asambleas parlamentarias o congresos, periódicamente elegidos la expresión concreta de la representación" ²².

De lo anterior podemos afirmar que la representatividad o representación en los regímenes políticos recibe una caracterización decisiva. No obstante lo complejo de ésta, en esencia consiste en un proceso de elección de gobernantes y de control sobre su quehacer mediante elecciones competitivas.

Populismo-

En forma concreta el populismo puede ser definido como aquella fórmula política por la cual el pueblo considerado como conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente

principal de inspiración y objeto constante de referencia. De esta forma podemos afirmar que el populismo "se basa en dos principios fundamentales: la supremacía de la voluntad del pueblo y la relación directa entre pueblo y liderazgo"²³. De tal suerte que el pueblo es el principio y el fin del quehacer político, por lo que es en torno a éste, que deberán tomarse las decisiones, - procurando en todo tiempo su bienestar.

Federalismo -

El concepto federalismo, está íntimamente ligado al de federación, lo que por ende implica "alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino - - - FOEDUS" -consecuentemente- "FOEDERARE equivale, pues, a unir, a ligar o componer"²⁴. De esta forma Burgoa afirma, desde un punto de vista lógico, que el acto de unir implica, por necesidad, el presupuesto de una separación anterior de lo que se une. -agrega- Esta acepción lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la Federación se refiere.

Concluimos que federalismo es la acción de la federación.

CAPITULO II
MARCO CONCEPTUAL

- 1 Eduardo García Maynes, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 197
- 2 Ignacio Burgos Orihuela, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa, México, 1983, p.p. 275-276
- 3 Karl Loewenstein, TEORIA DE LA CONSTITUCION, Colecciones Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 1976, p.p. 216-222
- 4 Ignacio Burgos O., op. cit., p. 94
- 5 Mauricio Duverger, INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 44
- 6 Mauricio Duverger, op. cit., p. 45
- 7 Ignacio Burgos, op. cit., p. 98
- 8 Ignacio Burgos, op. cit., p. 100
- 9 Ignacio Burgos, op. cit., p. 157
- 10 Idem, p. 158
- 11 Rafael De Pina, DICCIONARIO DE DERECHO, Ed. Porrúa, México 1977, p. 280
- 12 Joaquín Escriche, DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, Ed. Manuel Porrúa, México, 1970, p. 1327
- 13 Cita de Hernández C. Medina y Manuel Ortiz, de su obra LAS INSTITUCIONES JURIDICO-POLITICAS DE MEXICO, citado por Gustavo Pérez Jiménez en su obra LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO: COMO SE GOBIERNA Y COMO SE ADMINISTRA UN MUNICIPIO EN MEXICO, Ed. Prontuario de Legislación y Administración Municipal, México, 1980, p.p. 7-8
- 14 Joaquín Escriche, op. cit., p. 1330
- 15 Guadalupe Nava Oteo, CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA 1808, Sep Setentas, México, 1973, p. 44
- 16 Joaquín Escriche, op. cit., p. 484
- 17 Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, Siglo XXI, DICCIONARIO DE POLITICA, México, 1984, p. 1534
- 18 Eduardo García Maynes, op. cit., p. 104
- 19 Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, op. cit., p. 939
- 20 Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, op. cit., p. 940

CAPITULO III

LA DIVISION DE PODERES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

III.1 ESTUDIO DE LOS ARTICULOS 39, 40 Y 41 CONSTITUCIONALES.

Artículo 39 Constitucional -

Tomando como base este precepto constitucional, precisaremos sobre lo que - debe entenderse por SOBERANIA. Históricamente, ésta nació en la Edad Media, - como consecuencia de la lucha entre el Estado y la Iglesia y los señores feu-- dales, quienes la disputaban al primero el poder; resultando vencedor el Esta-- do, con lo que se concretó el concepto de soberanía entendiéndola como la fa-- cultad del Estado para determinarse asimismo, distribuyendo las competencias - y el ejercicio del poder.

Inicialmente a la soberanía se le identificó con el absolutismo encarnado - en la persona del monarca, ya posteriormente y hasta nuestros días el concepto se identifica plenamente con el pueblo. Consecuentemente con ésto, el pueblo- se le trasladaron las notas esenciales de exclusividad, de independéncia, de - indivisibilidad y de limitación, que en sus orígenes habían caracterizado el - poder soberano.

A la soberanía la podemos ver desde dos puntos de vista, sin que se piense- que se divide: como característica del poder soberano el primero es el corres- pondiente a la independéncia y el segundo a la supremacía; la primera hace re- ferencia a las relaciones internacionales. Desde este punto de vista el poder soberano de un Estado, se manifiesta sobre bases de igualdad con relación a - los demás estados también soberanos; por lo que hace a la segunda, se refiere- en forma exclusiva a la soberanía interior, en razón de que la potestad que -- ejerce el Estado, la hace sobre los individuos y las colectividades que com--- prende la órbita del propio Estado.

Expuesto lo anterior, podemos afirmar que soberanía es la suprema potestad. Esto es, la facultad absoluta de determinar, por sí misma su propia competen- cia.

Dentro de nuestro sistema Constitucional el único titular originario de la soberanía hizo uso de ese poder al constituirse en Estado jurídicamente organizado y para tal fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental llamada Constitución en la que consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos -- con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades ya que son los derechos públicos de las -- personas que nuestra Constitución llama garantías individuales. El acto de -- emitir la Constitución, significa para el pueblo que la emite, un acto de -- autodeterminación plena y auténtica.

"Explicada así la soberanía, los poderes públicos creados por la Constitu-- ción, no son soberanos. No lo son en su mecanismo interno porque la autoridad está fragmentada por virtud de la división de poderes, entre los diversos órga-- nos, cada uno de los cuales tienen delimitadas sus atribuciones por la norma-- constitucional, ni lo son tampoco en relación con los individuos porque en be-- neficio de éstos la Constitución erige un valladar que no puede salvar en for-- ma arbitraria el poder público" ¹.

Del contenido del artículo 39 constitucional se infiere que, "...en la Na-- ción Mexicana, el pueblo, y sólo el pueblo, es el soberano, sin que pueda exis-- tir ningún otro, puesto que en una nación no puede haber dos soberanos, porque si los hubiera el uno limitaría la acción del otro resultando que ninguno lo -- sería" ².

De esto se colige que en nuestro sistema Constitucional, los poderes públi-- cos, son mandatarios del soberano, éste es el pueblo.

Haciendo referencia, al debate del Congreso Constituyente de 1856-1857, el di-- putado constituyente Arriaga, "defiendo el sistema federal, no veía en la Na-- ción sino al pueblo en la soberanía de los estados y en los actos municipales" ³

En relación al concepto soberanía, el dictamen presentado por la comisión -- correspondiente, en la 23a. sesión ordinaria celebrada el martes 26 de diciem-- bre de 1916, en el Constituyente de Querétaro, entre otros casos manifestó lo-- siguiente :

"Este principio contiene diversos artículos que le son propios: la sobers--

nia es una, inmutable, imprecriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte"... "en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución histórica, de tal manera, que nuestros triunfos nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentre estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la constitución, si debe consignar los adelantos adquiridos por convicciones que constituyen la parte vital de nuestro ser político"⁴.

Con lo anteriormente expuesto, hemos hecho referencia al contenido de las dos primeras partes del artículo en cuestión, éste es, el origen y residencia de la soberanía por un lado, y por otro el establecimiento del poder público.- A continuación habremos de referirnos al último párrafo por lo que comentaremos la forma en que el pueblo mexicano podrá "modificar o alterar la forma de su gobierno", resulta evidente que el único órgano investido de plenitud, de soberanía, para reformar o edicionar en cualquiera de sus partes la Constitución, es el Constituyente que prevé el artículo 135 de la propia Constitución, "...independientemente que de conformidad con ese precepto no se pueda expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede dar de hecho al través de las reformas . Conviene declarar que nuestro sistema constitucional no admite el derecho a la revolución, cuando menos así se colige del texto en su artículo 136 supuesto que la propia Carta Magna le da al pueblo medios jurídicos para alcanzar una reforma de la misma en el ya invocado artículo 135, surgiendo como manifestación de la superlegalidad constitucional, el principio de que la Ley Suprema no está al alcance de las revoluciones y que es lo que el título noveno de la misma llama "INVIOLEABILIDAD DE LA CONSTITUCION"⁵.

En relación al artículo en cuestión y con el fin de ampliar sobre el particular, haremos la cita de una Tesis Jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia, misma que a la letra dice:

"Si por soberanía ha de entenderse, como debe ser, la suprema potestad o sea, la facultad absoluta de determinar por sí mismo, su propia competencia, según la define un reputado tratadista (Haenle), es manifiesto que la Comisión permanentemente carece de ella. En efecto, según el artículo treinta y nueve de la Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo;

y de este texto se infiere que en la Nación Mexicana, el pueblo, y sólo el pueblo, es el soberano, sin que puedan existir ningún otro, puesto que en una Nación no pueden existir dos soberanos, porque si los hubiera el uno limitaría la acción del otro, resultando que ninguno lo sería. Siendo el régimen constitucional de México un sistema de gobierno de facultades limitadas (artículo treinta y tres constitucional), no puede sostenerse que ningún poder público sea soberano, puesto que todos ellos tienen facultades limitadas, y el concepto de limitación de facultades excluye al de suprema potestad, que es característico de toda soberanía. Los poderes públicos en México, son mandatos del soberano, con facultades restringidas; pero no son soberanos.

Queja. T.III, QUINTA EPOCA. Pág. 624⁶

De lo anteriormente expuesto concluimos que la soberanía es única y que ésta reside en el pueblo, y que del mismo precepto constitucional se desprende la forma de Estado y la forma de Gobierno.

Artículo 40 Constitucional -

Esta disposición constitucional establece los "enunciados básicos sobre la forma de gobierno establecida por la Constitución. Este precepto es una consecuencia inmediata y el primer corolario del principio de soberanía popular consagrado en el artículo 39⁷, ya analizado.

Efectivamente, el referido inicial hace que la voluntad del pueblo no quede en una simple declaración retórica, sino que sea una reiteración y un complemento de las fórmulas estatuidas en lo referente a soberanía. El artículo 39 mencionado, hace referencia al derecho que el pueblo tiene -en todo tiempo- de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero resulta inconcluso que, anterior a ese derecho existe el de darse un gobierno, bajo la forma que el mismo pueblo elija y que este principio es insuperable del de soberanía. Por lo que cuando el artículo 40 preceptúa que es voluntad de pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, está confirmando, actualizando y ejecutando lo preceptuado por el artículo 39, "...pues declare que expresamente que adopta esa forma de gobierno en virtud de un acto de soberanía"⁸.

No obstante que el artículo 40 a estudio se localiza en el Capítulo I, - -

Título Segundo, denominado "De la Soberanía Nacional y de la forma de Gobierno" este precepto constitucional contiene disposiciones que, en rigor, establecen la forma de gobierno sino al Estado mismo.

De acuerdo con sus definiciones, el Estado Mexicano se caracteriza por cuatro grandes conceptos de organización:

- 1º Gobierno Republicano
- 2º Sistema Representativo
- 3º Régimen Democrático y
- 4º Estructura Federal

Por lo que respecta a los tres primeros, éstos se encuentran íntimamente ligados y podría afirmarse, que hasta expresan la misma idea, que sería la de una organización social en la que el pueblo designa a sus gobernantes. Las tres -- forman un estado simbiótico, haciéndose, en consecuencia necesarios, ya que juntos dan forma a una estructura política inconfundible, y que careciendo de alguno de ellos ya no sería la misma.

La Forma de Gobierno Republicano, consiste en el ejercicio temporal del poder, es decir, el carácter de transitoriedad de sus titulares, lo que implica renovación periódica precisando que el procedimiento para su designación emana del pueblo a través de la elección popular.

El Sistema Representativo, es la consecuencia de la existencia de un poder soberano, ya que los gobernantes no ejercen el poder a nombre propio, sino precisamente en nombre y representación del titular de la soberanía: el pueblo. De éste se desprenden los siguientes elementos:

Primero: La aceptación del principio de soberanía nacional, en contraposición a la tesis de soberanía estatal.

Segundo: El ejercicio limitado del Poder Público, en razón de que la facultad de organizar el Estado corresponde a la Nación, debiendo actuar sus representantes dentro del marco que aquella les ha enseñado, ya que el pueblo soberano crea la estructura del Estado al darse la Constitución y los gobernantes que lo representan sólo le hacen funcionar.

Tercero: La diferencia entre mandato de Derecho Público y Derecho Privado, radica en que mientras en el último el mandatario representa en forma exclusiva al mandante, en el segundo, el representante político no es sólo de quien lo eligió, sino de todo el pueblo.

La característica de Régimen Democrático, conlleva, en cierto modo, la idea de representación, al implicar el principio de que el poder de los gobernantes procede del pueblo, y la de República, en lo relativo a que dicho poder se transmite por elección, conteniendo una nota distintiva, que es la de igualdad.

Por último el artículo 40 establece la Estructura Federal del Estado Mexicano. En esta parte del precepto constitucional, podríamos decir que se hace una división ideal de la soberanía, que se consideraría otorgada a la Federación - en lo concerniente al exterior y reservada para los Estados Federados en cuanto a su régimen interior.

Al respecto hacemos la siguiente cita de la obra Los Derechos del Pueblo Mexicano: "Esta cuestión ha suscitado serias consecuencias doctrinarias, pues se considera que la soberanía es indivisible. Sin embargo, la controversia no tiene razón de ser dentro de la Constitución Mexicana, pues ella reconoce que la Soberanía corresponde al pueblo y no al Estado, con lo que mantiene el principio de que aquella es indivisible, como lo es también su titular. Lo que el pueblo transmite a cada uno de los Estados y a la Federación, no es soberanía, sino una descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias. De este modo, el Estado Federal conserva su carácter unitario y su representación jurídica y política internacional, y los Estados federados mantienen su autonomía interna"⁹.

Ampliando el comentario a la parte final del artículo en cuestión, nuestra Constitución al utilizar la terminología de "Estados Libres y Soberanos", circunstancia que no es exacta, suscitándose una confusión terminológica que tiene su origen desde la Constitución de 1857, en la que los constituyentes no llegaron a comprender cuál era la trascendencia del Estado Federal, utilizando "...la terminología en boga, basada en la tesis de la soberanía de Tocqueville: tanto la Federación como las entidades federativas son soberanas"¹⁰.

En el referido correspondiente el artículo 39 constitucional hicimos alu---

sión a una tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia, en la que se precisa el concepto de soberanía, esta tesis concomitantemente al comentario que a continuación haremos, aclaran que la soberanía es única:

"Actualmente esta situación ha sido superada a través de la interpretación doctrinal; -e inclusive jurisprudencial- en efecto, si la soberanía es indivisible y le pertenece "esencial y originalmente al pueblo" y, por otro lado, si la Constitución le fija a los Estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente a circunstancia que es ajena a la soberanía debido a que, de acuerdo a la definición generalmente aceptada, no existe ningún poder sobre ella, entonces las entidades federativas no son soberanas sino autónomas dentro de los límites que la Constitución les fija. Es decir, pueden --- crear su ley fundamental pero sin contrariar los principios básicos de la --- Constitución General"¹¹.

De esta forma precisamos que no puede haber Estados Soberanos, sino autónomos, ya que la soberanía es única y reside esencial y originalmente en el pueblo.

Artículo 41 Constitucional -

Es precisamente en este artículo en su párrafo primero, en el que se confirma la doctrina de la soberanía popular, preceptuada en el artículo 39 de la propia ley suprema, así como los principios de representación y federalismo que establece el artículo 40, asimismo previene la supremacía constitucional sobre las constituciones de los estados.

"Los enunciados de este precepto reiteran la tesis de que el pueblo es el titular de la soberanía y que, en uso de la misma, se da una Constitución, - estructura del Estado Federal y crea sus poderes para a través de ellos, seguir ejerciéndola. Por tanto, los poderes de la unión y los de los estados no actúan por sí mismos y a nombre propio, sino en representación del pueblo soberano. Sin embargo, dichos poderes no disfrutan de soberanía, porque éste no se transmite ni se delega; sólo se ejerce por medio de ellos. -- Así la soberanía se mantiene indivisible, no obstante la existencia de dos - competencias distintas"¹².

Precisando sobre el particular cabe hacer la cita de un párrafo del dictamen relativo presentado en el Congreso Constituyente de 1917: "En cuanto a la materia misma del artículo, fácilmente se comprende que es una consecuencia natural y directa de los principios de soberanía popular y de la forma federativa de gobierno que hemos aceptado pudiendo decirse que solamente se concrete a precisar de que manera se ejerce tal soberanía dentro de tal régimen, y a este fin; como debe ser, el lugar preferente que debe ocupar la Constitución Federal respecto de las constituciones locales"¹³.

No obstante desde ese entonces ya existían manifestaciones a efecto de que el ayuntamiento se le diese la categoría que realmente le debe corresponder, - redundando tales inquietudes de algunos diputados constituyentes, en lo concerniente a que debía procurarse que la soberanía tiene su origen en el pueblo y que éste como elemento de los municipios, debía precisarse por lo mismo que es aquí desde donde también el pueblo ejerce su soberanía. Tal situación no pudo concretarse quizás por el riesgo de dar a los municipios su categoría real en perjuicio de su población y en beneficio todavía del muy marcado cacigazgo.

III.2 EL "SUPREMO" PODER EJECUTIVO

El propósito de estudiar lo relativo al Poder Ejecutivo y de entrecruzar la palabra Supremo, es con el fin de hacer notar una contradicción que existe en nuestro ordenamiento Constitucional Federal, detalle que hacemos resaltar para precisar que no se le puede llamar al Poder Ejecutivo "Supremo", ya que nuestra propia Constitución en su artículo 49 establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y estableciendo en su párrafo segundo algo que podríamos llamar prevenciones generales.

Por lo que se refiere al Supremo Poder de la Federación, éste es, "el poder público del Estado Federal Mexicano se encuentra dividido, para su ejercicio en Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores (art.50), el Ejecutivo, depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art.80) y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia (Art.94). Así pues, el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionadas constituye el llamado Supremo Poder de la Federación." ¹⁴

Si bien es cierto, el Constituyente de Querétaro, otorgó amplias facultades al Presidente de la República, quizás se debe a que en la Constitución de 1857 el Legislativo tenía mayores facultades, al respecto haremos la siguiente cita: "Sin embargo y a pesar de la dura experiencia de la dictadura de Díaz, el Constituyente de Querétaro se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del Presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar" ¹⁵.

Tenemos precisado que la Soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, (Art.39 Constitucional) por lo que es el pueblo mismo, quien a través de los órganos de gobierno (Art.49 Constitucional) ejerce esa soberanía, razones éstas por las que el ejercicio del poder debe ser limitado por el propio poder considerando que lo realmente nocivo en determinado sistema jurídico-político, no radica en que haya un Ejecutivo demasiado fuerte, lo que se puede considerar como un fenómeno generalizado en el mundo, sino lo más grave, -

que el propio ejecutivo se encuentre incontrolado; por lo que "...se estima necesario que, tal y como ocurre en los países democráticos, el Congreso de la Unión y el organismo judicial se encarguen de ejercer efectivamente las facultades de control que constitucionalmente se les han atribuido, a efecto de garantizar la sujeción de todos los órganos públicos al derecho, característica esencial de todo Estado de Derecho y, en particular, del llamado principio de la división de poderes"¹⁶.

Del propio artículo 49 constitucional se colige que lo establecido en el artículo 80, en cuanto al enunciado de "supremo" es inadecuado ya que el supremo poder radica en la Federación, como consecuencia de la facultad delegada por el pueblo a sus autoridades. Al respecto la tesis que se sostiene en nuestro Derecho Constitucional y que generalmente fue adoptada en todas nuestras constituciones, excepción hecha en la de 1814, consiste en que real y efectivamente no existe división de "poderes" ya que existe un solo poder: el "Supremo Poder de la Federación", que se divide para su ejercicio de esta forma, lo que en realidad está dividido es el ejercicio del poder.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

III.3 EL PODER LEGISLATIVO

Si bien es cierto que en el esquema del capítulo III del presente trabajo, mencionamos primeramente al Poder Ejecutivo, lo es, en razón de la relación -- que hicimos de éste con lo preceptuado por el artículo 49 de nuestra Constitución, por las razones ya expuestas.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo y especialmente a la Cámara de Diputados, se ha considerado que es en ésta en la que real y efectivamente radica la auténtica representación popular, ya que al Senado le corresponde la representación del pacto federal, así lo considera el maestro Daniel Moreno al afirmar que: "Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias, o de los Estados en el caso del régimen federal -- y agrega-- "Desde Lock y más tarde con Ruisseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional"¹⁷.

De lo anteriormente expuesto concluimos que es inadecuado denominar "supremo" al Poder Ejecutivo.

III.4 EL PODER JUDICIAL

Hay quienes han sostenido que el Poder Judicial no tiene tal característica por no contar con un órgano para el cumplimiento de sus determinaciones, el legislativo tampoco cuenta con ello, más sin embargo tiene el carácter de Poder. Así tenemos que "...el escritor clásico de la división de poderes, Montesquieu, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales del orden constitucional, que consideró esencial tuviese la división de poderes; uno de ellos el judicial. En lo que no existe discusión es en la naturaleza de su función, diversa de la legislativa y la administrativa"¹⁸.

Ampliando sobre el particular, el profesor Daniel Moreno comenta: "Consideramos que la función que desarrolle el Poder Judicial, a pesar de que no reúne las características de los otros poderes, es de tal naturaleza y trascendencia que se justifica plenamente el reconocimiento que nuestra constitución le otorga, no solamente como una consecuencia de la aceptación del principio de la división o colaboración, como hemos visto de poderes, sino por la dignidad que debe tener este poder"¹⁹.

De lo anterior, podemos decir que si bien es cierto que es el Poder Ejecutivo, en nuestro sistema, el que prevalece por sobre los otros dos, y que de ello se ha argumentado que hay hasta un sojuzgamiento de aquellos a éste, lo que en nuestra opinión sucede es que la relación que existe entre estos tres poderes o funciones, es de coordinación y no de subordinación lo que de alguna manera es comprensible y justificable por la afinidad política que se da al emanar por lo menos el Ejecutivo y el Legislativo del mismo partido, no obstante esto, se hace necesaria una depuración de los procedimientos de selección de candidatos a las representaciones populares ya que en algunos casos se da un verdadero servilismo personal, lo que lesiona a nuestro sistema muy seriamente, ocasionando con esto que los partidos de oposición tengan elementos para poner en entre dicho el régimen, por lo que definitivamente se requiere un mayor profesionalismo y consecuentemente mayor capacidad, lo que traerá como consecuencia que los órganos de gobierno sean mejores y más fuertes y de esta forma la representación popular sea mejor.

CAPITULO III

LA DIVISION DE PODERES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

- 1 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Cá mara de Diputados, México, 1982, Tomo , Art.39, p. 423
- 2 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit. p. 124
- 3 Francisco Zerco, CRONICA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1856-1857, Secretaría - de Gobernación, 1970, p.
- 4 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit., p. 441
- 5 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit., p. 425
- 6 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit., p.p. 441-442
- 7 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit., p. 449
- 8 Idem, p. 449
- 9 Idem, p. 450
- 10 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Varios -- Autores, U.N.A.M., México, 1985, p. 102
- 11 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., p.p. 102-103
- 12 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit., p. 471
- 13 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit., p. 475
- 14 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., p. 119
- 15 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., p. 122
- 16 Idem, p. 126-127
- 17 Daniel Moreno Díaz, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Pax, México, 1981 - p. 432
- 18 Daniel Moreno Díaz, op. cit., p. 510
- 19 Daniel Moreno Díaz, op. cit., p. 512

CAPITULO IV
NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

IV.1 NATURALEZA ORGANICA: EL MUNICIPIO COMO SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO,
SOCIOECONOMICO Y COMO REGIMEN JURIDICO

Para precisar sobre este punto y a efecto de determinar si el municipio es órgano descentralizado habrá que aclarar qué se entiende por descentralización.

"Descentralizar -dice Wolene- es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia más general: o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto"¹.

Sobre el concepto, el propio A. Serra Rojas dice que "Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, -- conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control"².

Con el propósito de contar con mayores elementos de juicio, precisaremos -- sobre la descentralización.

TIPOS O MODALIDADES DE DESCENTRALIZACION	DESCENTRALIZACION POR REGION	Necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de otorgar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades.
	DESCENTRALIZACION POR SERVICIO	En estos casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.
	DESCENTRALIZACION POR COLABORACION	Ocurre con frecuencia que la administración se descarga de algunas labores, encomendando facultades de consulta, de dirección o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la administración" ³ .

Sabemos que existen la "descentralización administrativa y la descentralización política; la primera se realice exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo y la segunda implique un régimen especial de los poderes estatales, frente a los poderes federales"⁴.

Consideramos que tanto el maestro Gabino Fraga como el maestro Andrés Serra Rojas mal interpretan el concepto descentralización al tomar como ejemplo de ésta al Municipio, ya que a éste no lo crea el Estado sino que lo reconoce inclusive con plena capacidad jurídica y a mayor claridad el propio Código Civil del D.F. en materia común para éste y en toda la República para los asuntos de orden federal, en su artículo 25 además de considerar a la Federación y a los Estados como personas morales, también le dá tal categoría al municipio, lo que nos hace pensar que ésta es un ente autónomo, contando con los elementos o atributos de la persona moral.

Insistimos en que existe una indebida interpretación del concepto descentralización, ya que el enunciado del artículo 115 constitucional no hace referencia a tal concepto, precisando únicamente el de "su organización", en relación a la cuestión política y administrativa, por lo que a continuación glosamos los conceptos organización política y organización administrativa.

Respecto a "ORGANIZACION POLITICA, en la doctrina constitucional, es la expresión de la voluntad general del grupo -pueblo-, son las voluntades individuales las que se reúnen y organizan en una acción conjunta, para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales"⁵.

El propio autor precisa la necesidad de distinguir entre organización política y organización administrativa, siendo la primera aquella que "Consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto de sus elementos básicos" y la segunda- "Se refiere a uno de los poderes del Estado, éstos es el Poder Ejecutivo: ya que es el órgano al que le corresponde la función -

de gobierno y la administrativa y de una manera más general a la estructura - de los poderes del Estado⁶.

Por lo que se refiere a la forma de ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: se refieren a un aspecto parcial de su actividad, o sea la actividad de los órganos - del Poder Ejecutivo; al gobierno, -que según Orlando, citado por Serra Rojas es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía -el pueblo- se trduce en acto⁷.

El mismo autor, respecto de las Formas de Organización Política, -dice que "...se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del -- mismo, es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado que abarca todos sus órganos superiores⁸.

Retomando las palabras del propio autor, diremos que "Las Formas Políticas" hacen referencia a la organización general del Estado. Las mismas se pueden - clasificar en "formas de gobierno y formas de estado".

CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE ESTADO ⁹	{	a) Formas unitarias o centralistas, y	
		b) Forma compuesta o descentralizada	Particularmente la forma federal

Orgánicamente, ésto es, como ente jurídico, el municipio lo conceptuamos como el que realiza una actividad político-administrativa, en un ámbito socioeco nómico, bajo un régimen jurídico, como órgano representativo de la voluntad popular, en un espacio territorial.

Del anterior concepto tenemos que el municipio, al igual que los Estados de la Federación, tiene una población, un territorio y un poder o gobierno, como elementos sine qua non para su existencia y que es precisamente en ese ámbito territorial en el que tiene origen la más clara expresión de la democracia, y que como el propio Tocqueville lo expresa en su obra La Democracia en América, que el municipio es la escuela de la democracia, lo que consideramos que - es adecuado y que concretamente será la población municipal, el origen y el -

fin de los actos del Poder Estatal, ya que fundamentalmente el Poder Público busca el bienestar de sus representados.

Lo que concretamente concluimos es que al municipio no se le ha querido -- dar la categoría e importancia que tiene, ya que es un adulto, con pleno goce de sus facultades el que se le lleva de la mano, y que erróneamente se ha con fundido Fortalecimiento Municipal, plasmado en el artículo 115 constitucional con descentralización, ya que lo primero se logrará cuando el Poder Ejecutivo haga una mayor delegación de facultades en sus órganos auxiliares de la administración pública, lo que ocasionará un mayor acercamiento entre el municipio y la Federación o el Estado.

Sobre la reforma municipal hablaremos en el inciso IV.5 por lo que aquí -- únicamente hacemos una lacónica referencia.

IV.2 ESTUDIO DE LOS ARTICULOS 115 Y 124 CONSTITUCIONALES

Artículo 115 Constitucional -

Esta disposición constitucional, que en esencia es propósito de nuestro estudio, es polémica y por ello procuraremos ser precisos en su análisis.

En nuestra opinión, consideramos que la controversia se suscita fundamentalmente de lo preceptuado por este artículo en su parte inicial, específicamente en lo relativo a la idea de la descentralización, ya que de la lectura del mismo enunciado se colige que en ningún momento se menciona tal palabra, confundiendo descentralización por "organización", así el propio maestro Jorge Carpio, dice que "El Municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como descentralización política y como descentralización administrativa por región"¹⁰.

Lo que es correcto, por los razonamientos expuestos (supra IV.1), no obstante que el propio autor amplie sobre los conceptos descentralización política y descentralización administrativa por región, es este autor el que nos dá elementos para precisar que el municipio es nivel de gobierno, al decir "El municipio es una institución político-jurídica muy importante porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquel con el cual se tiene más contacto y aquel del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas."¹¹

El aludido y multicitado "Nivel de Gobierno", debe ser determinado en forma expresa en nuestra constitución, por las razones y consideraciones que oportunamente habremos de exponer.

En lo relativo a la evolución histórica del municipio, sería redundante tocar nuevamente, por razones obvias, por lo que únicamente nos concretaremos a lo relativo a la reforma y sus correlativos anteriores.

El artículo 115 constitucional nos da la estructura orgánica del país, reglamentando además algunos otros aspectos relativos a los estados integrantes de la Federación. La situación que prevalecía en las jefaturas políticas concurrentes al Porfiriismo, y como consecuencia, el odioso jefe político, y otras

condiciones más hacen de este precepto constitucional un producto original del movimiento revolucionario de 1910, no obstante encontrar o tener su antecedente inmediato en el artículo 109 de la constitución de 1857, su inclusión, en la actual Constitución obedece a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico del propio movimiento.

Sobre el particular precisamos que "El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano"¹² como ha quedado ampliamente precisado.

Ya en los tiempos previos al movimiento de 1910, los municipios como organización política del porfiriato degradándose "... hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de Don Porfirio Díaz. Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y, por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre"¹³.

Quizás ese generalizado odio y rechazo a los jefes políticos, dió origen a las coincidencias revolucionarias, que manifestaron en distintos documentos y plenes, los jefes y líderes revolucionarios.

Tenemos entre otros, el Programa del Partido Liberal Mexicano, que encabezaron los hermanos Flores Magón; por su parte Francisco I. Madero en el Plan de San Luis enarboló esta bandera revolucionaria; Pascual Orozco en el Plan de La Empacadora, también se pronunció en el mismo sentido y ya más amplia y objetivamente Venustiano Carranza en su Plan de Guadalupe estableció también postulados, pronunciándose por el municipio libre.

De esta forma, tenemos el marco social, económico e histórico, que debió -- considerar el Congreso Constituyente de 1916-1917, por lo que sintéticamente, los preceptos rectores que hubo de incluir en el precepto constitucional a comento, fueron los siguientes: a) supresión de jefaturas políticas; b) Reconocimiento de la autonomía política municipal mediante la elección popular y --

directa de los ayuntamientos; y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

En lo relativo a la cuestión hacendaria municipal, el proyecto de Carranza no reglamentaba nada, acentuaba específicamente en que el municipio sería la base de la división territorial de los estados y que no existiría autoridad intermedia entre éste y el municipio.

Una vez aprobado, sin mayor trámite, lo referente a los aspectos políticos-municipales, la asamblea del Congreso Constituyente, centro de la discusión -- en lo medular, la estructura de la hacienda municipal, considerando que debía legislarse sobre tan importante materia, con lo que al municipio se le daría una verdadera autonomía financiera.

Después de múltiples y apasionados debates, finalmente esta fracción quedó aprobada de la siguiente manera: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán suficientes para atender las necesidades municipales"¹⁴.

La redacción final, por su vejez, que la cause de que la hacienda municipal, pasara por largos años de penuria, por lo que en las últimas reformas de 1983, que abordaremos más adelante, el Constituyente permanente ha vuelto a replantear las bases de la autonomía financiera del municipio, soslayando la auténtica libertad y autonomía municipal como nivel de gobierno.

No obstante haberse debatido ampliamente, la cuestión referente a cuál sería la autoridad que dirimiría sobre los conflictos que se suscitasen entre los municipios y las autoridades estatales, se discutió que si sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Superior de Justicia del Estado, más sin embargo, la premura con la que se aprobó este precepto ocasionó -- que esta cuestión, tan importante, quedara finalmente fuera de la constitución quedando aún por resolverse esa omisión.

Siendo característico, el que a nuestra Constitución se le imprima, lo que Cosío Villegas llama, el estilo personal de gobernar, ésta ha sido reformada -- en su artículo 115, ocho veces:

Primera: Con fecha 20 de agosto de 1928, teniendo por objeto modificar el número de representantes a las legislaturas locales, representación que conforme al texto original debía ser proporcional al número de habitantes de cada estado, pero que, en todo caso no debería ser menor de 15 diputados. La esencia de la reforma estableció que la representación de referencia, sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Segunda: Efectuada el 29 de abril de 1933, estableciendo la elección absoluta y relativa, la primera para gobernadores y la segunda para diputados e integrantes de los ayuntamientos; en el primer caso es absoluta, en razón de quien ocupe el cargo de gobernador no podrá volver a ocuparlo y por lo que hace a la segunda no podrán ocupar tales cargos hasta pasado un período, excepción hecha para los suplentes siempre que no hayan entrado en funciones.

Tercera: Esta data del 8 de enero de 1943, para modificar la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, el que indicaba que los gobernadores de los estados no podrían durar más de cuatro años; reglamentando que la duración en dicho cargo no podrá ser mayor de seis años, como en la actualidad se encuentra preceptuado.

Cuarta: Esta que podríamos considerar de importancia histórica se efectuó el 12 de febrero de 1947, en la que se le otorgó a la mujer el derecho a participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. En lo conducente, el texto de la reforma precisaba: En las elecciones municipales, participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Quinta: Del 17 de octubre de 1953, estrechamente ligada a la anterior, por virtud de ésta se suprimió el párrafo transcrito de la cuarta reforma, para de esta forma hacer congruente el artículo 115 con similares reformas de esa misma fecha, en relación con el artículo 34 de la propia Constitución, otorgando la plena ciudadanía a la mujer para participar en todos los procesos políticos electorales nacionales.

Sexta: Esta, de fecha 6 de febrero de 1976, efectuó una adición al artículo a comento, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo 3º del Artículo 27 constitucional, en lo referente a la regulación de los asentamientos humanos - y el desarrollo urbano.

Séptima: De fecha 6 de diciembre de 1977, cuyo objeto fue adicionar el artículo 115 con el propósito de introducir el sistema de diputados de minoría - en la integración de legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población - - fuese de 300 mil o más habitantes; y

Octava: Del 3 de febrero de 1983, esta reforma que cambió sustancialmente el contenido del artículo 115, lo dividió en diez fracciones, siete de las - - cuales corresponden específicamente a la estructura municipal, dos que son comunes a los estados y municipios y una que reglamenta cuestiones específicas de los estados.

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema político mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia, ... La autonomía municipal, como facultad jurídica de - autorregular la vida de las municipalidades, en la esfera de sus competencias, -se puede- válidamente analizar en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía política; b) autonomía financiera y c) autonomía económica.

Así tenemos que, los principales aspectos de la reforma son los siguientes:

1º Uniformidad de los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus integrantes cuando exista causa - grave prevista en la ley; garantiza el derecho de audiencia en estos casos y - el quorum de votación es calificado por lo que se necesita de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales.

20 En los casos en que algún miembro del ayuntamiento deje de desempeñar su cargo, lo sustituirá el suplente, o se estará al procedimiento que al efecto señale la ley.

30 Facultades legislativas a los ayuntamientos para que expidan, conforme a las bases que establezcan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas con el carácter de observancia general. La expedición de estos reglamentos tiene el carácter de autónomos, cuidando que sean expedidos dentro del marco de criterios generales, para lo cual existirán bases que serán señaladas por la ley estatal.

40 Precisión de los servicios públicos municipales, que con carácter enuciativo deberán prestar los municipios, y que podrán hacer con el auxilio de los gobiernos estatales cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. -- Pero considerando las condiciones socioeconómicas de cada municipio así como la capacidad administrativa y financiera, las legislaturas locales podrán ampliar las anteriores competencias. La reforma parte de un criterio general -- uniforme, reconociendo la gran diversidad que en numerosos aspectos existe -- entre los municipios, creándose un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios.

50 Partiendo del principio de colaboración, la reforma establece que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley podrán coordinarse y asociarse con el fin de una mejor prestación de los servicios públicos.

60 Con el fin de fortalecer a las haciendas municipales se establecen rubros económicos. Punto de mayor trascendencia de toda la reforma; aspecto éste, ampliamente discutido por el Congreso Constituyente de 1916-1917, teniendo por objeto asegurar autonomía económica al municipio.

Los ingresos de los municipios que constitucionalmente deberán tener, se -- integrarán con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones y otros -- ingresos que las legislaturas locales establezcan, y en todo caso, establece -- la fracción IV del 115, relacionado con el impuesto predial, las participa---

ciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Para la recaudación del impuesto predial, los municipios podrán celebrar convenios con los gobiernos estatales para el cobro de esas contribuciones.

70 Aprobación de las leyes de ingresos de los ayuntamientos, por las legislaturas locales, mismas que revisarán sus cuentas públicas. Asimismo se establece que el presupuesto de egresos será aprobado por los ayuntamientos conforme a los ingresos disponibles.

80 Expedición de leyes -estatales- reglamentos y disposiciones administrativas -municipales- en lo referente al desarrollo urbano, dentro de los términos de las leyes federales y estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Respecto al desarrollo urbano, la competencia municipal es la siguiente: - formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; - otorgar permisos y licencias para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

90 Integración de los ayuntamientos, conforme al principio de representación proporcional, de acuerdo a las leyes respectivas de los estados.

100 Aseguramiento de los derechos laborales mínimos, para lo cual los congresos locales legislarán respecto a las relaciones laborales entre los estados y los municipios y sus trabajadores, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional y disposiciones reglamentarias.

110 La última fracción, que se encuentra dividida en dos párrafos, refiriéndose el primero a los convenios que pueden celebrar la federación y los estados, cuyo fin es que éstos puedan asumir el ejercicio de las funciones, - la ejecución y operación de obra y la prestación de servicios públicos que corresponden a la federación, estableciendo como requisito para el ejercicio de

lo anterior, que el desarrollo económico y social lo haga necesario. De esta forma, los convenios únicos de coordinación, se elevan a nivel constitucional.

Indudablemente la intención que persigue este enunciado es buena, ya que de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se pone de manifiesto - que la finalidad es desconcentrar y descentralizar recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, así se colige de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, al establecer que "Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando -- entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país... La descentralización exige un proceso decidido y profundo - euge gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno Constitucional. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral"¹⁵.

De lo anteriormente comentado, afirmamos que existe una confusión del concepto descentralización, ya que éste no puede ser aplicado al Municipio, porque éste no es un órgano descentralizado del poder Ejecutivo y sí en cambio -- una institución libre y autónoma conforme a lo preceptuado por el propio artículo 115 constitucional.

Artículo 124 Constitucional -

Consideramos que la redacción actual del artículo en cuestión es incorrecta ya que hace alusión de facultades a personas físicas y personas morales, debiéndose hacer únicamente en relación a la Federación y los Estados que inte--

gran ésta.

En mayor o menor grado y esencialmente con algunas variantes, encontramos este precepto en muchos ordenamientos constitucionales.

Especificando sobre este artículo, diremos que por encontrarse dentro del título séptimo, correspondiente a las Prevenciones Generales debiera considerarse además al municipio como nivel de gobierno, por las razones que más adelante expondremos; al determinar que las facultades que no estén expresamente -- concedidas por nuestra Norma Constitucional a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; lo que se traduciría como, que todas aquellas potestades no conferidas de manera clara y precisa por la Constitución a los poderes de la unión, quedarán comprendidas bajo la competencia de las autoridades estatales; singular importancia reviste al ser uno de los principios básicos de nuestro sistema político, que se encuentra instituido en el artículo 40 constitucional al establecer que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, establecidos según los principios de -- nuestra Ley Suprema, por lo que, para que dicha unidad política opere sin contratiempos, será necesario que tanto la Federación como los Estados, delimiten perfectamente su acción y competencia, finalidad que preceptúa el artículo 124 y que dentro del ámbito espacial o territorial hay dos clases de gobierno, debiendo ser tres, el federal, el Estatal y además el Municipal; las facultades a que hace referencia el artículo en cuestión, se consideran jurídicamente en dos categorías: explícitas e implícitas, el respecto el maestro Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional, comenta que "...las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, señalando sus atribuciones exclusivas a cada uno de ellos, así entre las del Ejecutivo Federal sobresalen las cuestiones relativas a las relaciones internacionales, a la creación, estructuración y distribución de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire, a la política de comercio exterior, a las finanzas y créditos públicos, a la acuñación y circulación de moneda y a la fijación en relación a la moneda extranjera, también todo lo referente a sobre productos de subsuelo, como la minería, los hidrocarburos, entre otras facultades"¹⁶. Por lo que se refiere a las facultades implícitas, son - - -

aquellas en las que el Congreso de la Unión puede considerarse esí mismo o --- bien a los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial como medio indispensable para ejercitar algunas facultades explícitas. Además de las facultades mencionadas, existen otras de diferente naturaleza y que operan en forma distinta, éstas son las concurrentes, "...al respecto el jurista Serafín Ortiz - Ramírez señala que su origen lo encontramos en la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde se han tomado para implantarlas en nuestro sistema Constitucional -y- reciben ese nombre de concurrentes porque las pueden ejercitar los estados, en tanto no ejercite la Federación aquellas facultades que le han sido conferidas, pero siempre y cuando se refieran sólo a determinadas materias, pues si el asunto es nacional por su carácter y existe uniformidad y regulación, sólo el Congreso de la Unión puede legislar y si él no lo hace se infiere necesariamente que tal asunto debe estar exento de otra legislación y a ésto se le llama doctrina del silencio del Congreso"¹⁷.

Sobre estas facultades el mismo Tena Ramírez indica que "las facultades concurrentes, en el sentido castizo de la palabra, deberían llamarse coincidentes, pues éstas son las que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los estados, y no en la forma supletoria como lo considera la doctrina y la jurisprudencia norteamericanas, -agrega- pero de cualquier modo constituye excepciones al principio del sistema federal, por lo cual las atribuciones de una facultad concedida a la Unión se traduce, necesariamente, en la supresión de la misma para los estados"¹⁸.

En nuestro derecho constitucional existen facultades que sólo en apariencia son coincidentes, como las relativas a la salud pública, a las vías generales de comunicación y a la educación, por lo que Tena Ramírez señala tres casos previstos en el artículo 73 fracciones XVI, XVII y XXV, respectivamente pues dentro de cada una de esas materias hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados; "...así el Congreso de la Unión legisla sobre salubridad general de la república, en tanto que la local queda reservada a los estados; el Congreso Federal tiene facultades para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y los estados sobre vías locales; y por cuanto a educación, el Congreso General expide las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa, por lo cual estas facultades se ejercen en diferentes jurisdicciones"¹⁹.

IV.3 AMBITO FEDERAL, AMBITO ESTATAL Y AMBITO MUNICIPAL

De los tres ámbitos que enunciamos, dos los tenemos perfectamente definidos en nuestra Constitución Federal, así el ámbito federal lo tenemos definido en el artículo 40, al preceptuar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, y consecuentemente en el mismo artículo encontramos preceptuado el ámbito estatal, cuando continúa diciendo que, la República estará compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior y se concretan ambos ámbitos de gobierno, cuando finalmente este precepto determina que estarán unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Otro fundamento constitucional de los ámbitos federal y estatal lo encontramos en el artículo 41 constitucional al hablar de los Poderes de la Unión y -- por los de los Estados.

Y así consecuentemente encontramos diversas disposiciones constitucionales que hablan o regulan en lo relativo al ámbito federal y estatal, hasta llegar directamente al artículo 115, que específicamente al encontrarse en el título quinto, relativo a De los Estados de la Federación establece concretamente las bases del ámbito estatal al enunciar que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, pero finalmente hace referencia a la cuestión municipal, pero sin darle en ningún momento la categoría de ámbito o nivel de gobierno, no obstante que en la propia constitución se habla de tres niveles de gobierno --Federal, Estatal y Municipal-- y además en disposiciones legales federales e inclusive en declaraciones oficiales y más aun, en la propia exposición de motivos de reformas al artículo 115 constitucional, que podemos considerar como ontológica, por lo -- que ésta nos dá la idea y fines de la norma jurídica, pero que sin embargo no se cristaliza, al respecto podríamos citar al Dr. Carpizo: "En diversos foros he opinado que en general el orden jurídico mexicano, aunque perfectible, es -- adecuado; que los problemas generalmente no se resuelven no porque la norma -- falte o sea precaria, sino porque en muchos casos no ha existido voluntad política de aplicarla. El sistema político mexicano requiere fortalecer su voluntad para aplicar mejor el orden jurídico. Respecto al municipio, lo anterior es cierto; pero también lo es que se requiere una reforma profunda, una reestructuración general para que deje de ser una simple descentralización por región y se convierta en lo que el Constituyente deseó: La sociedad política --

primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la base y el motor de nuestro federalismo, el gobierno de las pequeñas y medianas comunidades por quienes conocen sus problemas y pueden resolverlos en la forma más adecuada"²⁰.

De ésto se concluye que no ha habido la decisión necesaria para darle al municipio la categoría que realmente debe tener como nivel de gobierno, pero insistimos, deberá ser en forma expresa, y no por exclusión o deducción, para lo cual consideramos que deben reformarse diversas disposiciones constitucionales lo que pondrá de manifiesto una verdadera voluntad política.

Concurrentemente al tema aquí tratado y consultando para dar mayor amplitud a nuestro trabajo, E. García Maynes nos habla de los ámbitos de aplicación de la norma jurídica, lo que concretizamos en el siguiente cuadro sinóptico:

AMBITOS DE APLI CACION DE LAS NORMAS JURIDI CAS	Especial:	Porción del espacio en que un precepto es aplicable.	Leyes Generales:	Las que tienen vigencia en todo el Estado (Nación)
			Leyes Locales:	Las que tienen aplicación en una parte del mismo
	Temporal:	Constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia		
	Material:	Por la materia que regula		
	Personal:	Por los sujetos a quienes obliga		

En igual sentido continúa dicho autor, "Si aplicamos el citado criterio (ámbito espacial de validez) al derecho mexicano, descubriríamos que en nuestro país existen desde su punto de vista, tres categorías de leyes, a saber: - - -

Federales, Locales y Municipales, -agrega- Esta clasificación rebasa en los preceptos de la Constitución relativas a la soberanía nacional y la forma de gobierno. Las federales son aplicables en toda la República; las locales en las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; las municipales en la circunscripción territorial del municipio libre²¹.

Así conforme a lo considerado por García Maynes, existen tres ámbitos de gobierno dos, como ya mencionamos, perfectamente definidos por nuestra Constitución, y uno, el municipal, soslayado, quizás por una actitud que pone de manifiesto lo que Carpizo denomina "falta de voluntad política", lo que implica -- que la reforma municipal sea a medias ya que erróneamente se ha confundido Fortalecimiento Municipal con descentralización de la vida nacional, el primero responde a cuestiones únicamente características de nuestro sistema federal, -- lo segundo a una acción exclusiva de un órgano o poder de la federación, el -- Ejecutivo. Así ha quedado de manifiesto en la exposición de motivos para la reforma municipal al artículo 115 constitucional como lo hemos apuntado líneas arriba.

De esta forma, sin mayor rebuscamiento, apuntamos lo relativo a los ámbitos federal, estatal y municipal, como formas de ejercicio del poder público, conforme a nuestro ordenamiento Constitucional.

IV.4 NATURALEZA Y ALCANCE DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL
(REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)

Como corolario, habrá que precisar sobre la posición real del municipio, ya que insistimos, en cuanto a que éste es un nivel de gobierno, por lo que habrá que determinarlo en forma expresa en nuestra Constitución Política y que haciendo la cita textual de un pronunciado del Secretario de Gobernación en su comparecencia ante el Senado de la República, en este sentido, precisa: "En el gobierno municipal se identifican de manera directa y cotidiana muchos de los elementos que dan sustento a la vida de un Estado. Ello explica que el Presidente De la Madrid se haya propuesto iniciar un proceso de democratización integral a partir de las bases mismas de la organización política nacional. Por múltiples razones, algunas justificables hemos visto una especie de centralismos yuxtapuestos en que la federación limita a los Estados, y los Estados a los Municipios. Es preciso superar esta tendencia. Lo haremos confirmando mayor vigor a la acción municipal, mayores instrumentos para afirmar su autonomía, mejores oportunidades al ciudadano para expresar su voluntad en las decisiones que orientan esa forma de organización en la que más intensamente viven y se interrelacionan todos los mexicanos"²².

A esta yuxtaposición y a la falta de voluntad política ya mencionada, se debe la falta de determinación constitucional, para el municipio como nivel de gobierno. Situación que no puede ser, ya que "El municipio, en nuestro Derecho, -Constitucional- es una forma del Estado Federal, así lo expresa el artículo 3º constitucional cuando dice en sus propias líneas: La educación que imparte el Estado "Federación, Estados y Municipios" tenderá a desarrollarse armónicamente..."²³. De esta cita se colige que el municipio es parte esencial de la federación, ya que inclusive se le da participación en algo que es de gran importancia y trascendencia: la educación.

La reforma al artículo 115 es trascendental en razón de que "el nuevo federalismo mexicano ya no parece asumir tan solo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con un tercer nivel de gobierno: el municipal, que merced a su plena autonomía conquistada en su nuevo texto constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal. En efecto, el - -

vigente texto de nuestro artículo 115 constitucional parece reencausar al municipio mexicano dentro de un régimen federal el que por esencia pertenece, pero del cual había llegado a apartarse un tanto; las atribuciones que por el se le confieren, nos permiten hacer una equilibrada distribución de competencias entre los referidos tres niveles de gobierno"²⁴.

Complementariamente a nuestro estudio y lo que nos permite hacer una interpretación teleológica de la norma constitucional, haremos una cita más a un pronunciamiento hecho por el Lic. Miguel De la Madrid quien fuera el principal promotor de la reforma municipal; así en este sentido manifestó: "Combatir los desequilibrios en el desarrollo regional, requiere fortalecer y modernizar el federalismo, que equivale a avanzar en el camino de las grandes reformas planteadas por el pueblo de México; requiere vigorizar a los gobiernos de los estados y municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y fiscales puestas en práctica por los regímenes revolucionarios para eminorar los desequilibrios. Precisa romper viejas estructuras y añejos procedimientos, exige supurar la centralización para ampliar la democracia, la igualdad y la libertad, --propulsar la planeación democrática y darle nuevos instrumentos políticos y económicos el noble postulado del municipio libre"²⁵.

Es precisamente a través de estas reformas como el municipio deberá cobrar su verdadera posición, tomar su real categoría como nivel de gobierno, lo que será posible precisando en la diferencia radical que existe entre descentralización y fortalecimiento municipal, porque como hemos precisado, es en esta confusión donde radica el planteamiento inadecuado, así lo sostiene el municipalista de México Moisés Ochoa Campos, cuando afirma que tal confusión radica en "La falta de seriedad técnica de que adoleció la pretendida reforma del 83, tuvo su origen en un planteamiento equivocado que desvirtuó la tesis mexicana del Municipio LIBRE sostenida por la Revolución" --y agrega-- "La tesis de la Revolución Mexicana enbolada desde 1906 sobre el Municipio Libre, es la de la AUTONOMIA MUNICIPAL. No hay documento alguno, entre los planes revolucionarios, --ni-- en las discusiones del Constituyente de 1917 sobre el artículo 115, ni de cualquier otra especie, que hable de DESCENTRALIZACION MUNICIPAL"²⁶.

Retomando las palabras de Ochoa Campos, se puede precisar que hubo gente que confundió la tesis de la descentralización de la vida nacional, creyeron apli--

car ésta el municipio, originando con ésto una falsa corriente municipalista, agregando el mismo autor que esta corriente se dirige a consumir una descentralización municipal como base de la reforma al municipio mexicano.

Precisa contundentemente el mismo Ochoa Campos, en su ya citada obra "Los Neo-municipalistas de ese falso cuño, olvidaron que dentro de un Estado Federal como el nuestro no cabe la descentralización municipal, dentro del ámbito político constitucional, sino sólo en la vertiente administrativa. Era, por lo tanto, un error medular plantear la reforma municipal en el artículo -- 115, sobre la base de la concepción descentralizadora, propia de un Estado unitario y no sobre la tesis de la autonomía municipal, propia de un Estado Federal o Compuesto"²⁷.

Ampliando sobre el particular el mismo Ochoa Campos, agrega en este sentido "La doctrina señala que, en el Estado Federal, las relaciones de gobierno entre los tres niveles de gobierno -Federación, Estados y Municipios- son de autonomía entre sí. No puede haber, en la Federación Nacional estados descentralizados ni municipios descentralizados. Tal cosa sólo podría suceder dentro de un Estado de tipo Unitario o Central. En cambio, en la Federación, hay estados soberanos y municipios autónomos, que la Revolución Mexicana ha consagrado bajo la forma del Municipio Libre", y continúa "Quiere decir ésto que, desde el punto de vista político, no puede haber descentralización municipal dentro del Estado Federal -ya que- "Sólo puede haber descentralización administrativa, pues el municipio corresponde el tipo de descentralización por región en Derecho Administrativo, más no en Derecho Constitucional!"²⁸

Retomando las palabras del maestro Ochoa Campos, diremos que la libertad municipal se obtiene por la vía de la autonomía. Lo anterior en razón de que no se puede hablar de descentralización gubernamental o política, en el sistema federal, como un régimen especial de los poderes estatales y municipales, frente a los poderes federales, ya que afirma el propio autor que "en un Estado de estructura federal, se llega a la libertad municipal por la vía de la autonomía, en tanto que en un Estado de estructura central o unitario, el margen de libertad es concedido por los cauces de la descentralización"²⁹.

Retomando algunas de las ideas vertidas en incisos anteriores, reafirmamos que la descentralización administrativa es producto del poder central, por un lado, y por otro, "en la integración política federal, los estados miembros son

los que crean el estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino por el contrario, es originaria³⁰. Consecuentemente en la integración política federal, los municipios participan en el poder originalmente por su naturaleza anterior al Estado, o sea que su competencia no es derivada sino que es, en el sentido de que sus originarias facultades no atribuidas expresamente a un órgano estatal, corresponden a su esfera primitiva. Al respecto Ochoa Campos dice: "Esto deriva del hecho constitucional de que la Carta Magna, no crea a la entidad y al poder municipal, sino que solamente lo norma, - ya que el artículo 115 dá por descontada la existencia de los municipios al declarar que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre"³¹, conforme a las bases que el propio precepto establece.

De lo anterior se infiere que "en el Derecho Constitucional Mexicano, el Municipio no es creado por el legislador, no es creado por la Constitución, sino que es un hecho anterior al Estado con poder originario, lo que implica que en la esfera municipal, la descentralización política deja de ser descentralización y se convierte en fuente de poder originario o sea en autonomía municipal"³².

Lo anterior resulta cierto en razón de que a través del análisis de los documentos legislativos relativos al municipio y particularmente en los de carácter constitucional se habla o hace referencia al municipio descentralizado, ya que contrariamente a ésto se hace especial referencia al municipio libre, o sea con carácter autónomo.

Sobre el particular, y como antecedente más reciente de nuestro artículo 115 constitucional, el propio jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al presentar su proyecto de Constitución al Constituyente de Querétaro, se pone de manifiesto esa determinación al afirmar el propósito de consagrar la "Autonomía Municipal", postulando consecuentemente "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"³³.

La característica de autonomía y libertad para el Municipio, nos permite afirmar que existen tres niveles de gobierno en la estructura del Estado Mexicano

no, y que esos tres niveles de gobierno son el federal, el estatal y el municipal, los tres con ejercicio de poder público. Los tres niveles de gobierno tienen una característica común: la autonomía, por lo que coordinados entre sí políticamente no puede haber entre ellos una relación de descentralización, ya que de ser así, se iría en contra del fortalecimiento del federalismo, que es lo que se persigue con la reforma al artículo 115 constitucional.

"La autonomía política en la que se finca el municipio responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático del gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo y la conveniencia de que la comunidad se autogubierne por derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la sociedad política. Se aducirá que "el municipio queda comprendido dentro de la doctrina de la descentralización por región, pero ésta es solamente -en lo relativo a la gestión administrativa, puesto que la organización política del municipio, solamente admite fórmulas de orden público"³⁴.

Fundamentando nuestra idea, retomamos lo que Ochoa Campos afirma: "enarbola mos la bandera de la Revolución Mexicana, que sostiene el principio de la autonomía municipal o sea, del municipio libre y lo hacemos con plena conciencia política y con conciencia jurídica e histórica -reafirmando- ...descentralización es desgajar la parte del todo, en tanto que el concepto de autonomía política del municipio, es formativo del Estado Nacional, es original a su propia existencia que no crea sino que solamente reconoce, confirma y norma el Estado"³⁵.

Lo que tergiversa la libertad, la autonomía y el fortalecimiento municipal -encuentra su origen en los vicios del centralismo, de nuestro Estado Federal, -por lo que la descentralización es un procedimiento administrativo y no constituye un estatuto, lo que reafirma la posición del Municipio Libre y autónomo, -relegando consecuentemente el procedimiento descentralizador al aspecto administrativo correspondiente al ámbito del Estado Federal.

Los municipios crearon y formaron las provincias y los Estados y a su vez los Estados crearon la Federación. Por ello, el auténtico federalismo, responde a sus orígenes", así lo ha afirmado el Lic. Miguel De la Madrid.

Para precisar sobre lo anterior, distingamos dos principios rectores :

1º- La libertad o autonomía, como ejercicio político

2º- La descentralización, como proceso puramente, o eminentemente administrativo

Sobre la reforma municipal dice Ochoa Campos: "Al concebir a los municipios sólo como entes, descentralizados de los Estados, la contrareforma municipal de 1983 los entregó al ámbito de los gobernadores"³⁶.

IV.5 DETERMINACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO

Desprendiéndose de la propia Constitución que "El municipio, en nuestro Derecho es una forma del Estado Federal"³⁷, lo que se colige de los preceptuado por el artículo 39 constitucional, al preceptuarse en su parte inicial: "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- ..." esto reafirma nuestra idea de que el municipio se le define como NIVEL DE GOBIERNO, en forma expresa y no por deducción o exclusión, como lo hemos venido sosteniendo a lo largo del presente trabajo.

Razones éstas por las que consideramos que para la DETERMINACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO, es necesario modificar o reformar los siguientes preceptos constitucionales: artículo 40, 41, 115 y 124.

Lo anterior lo sostenemos partiendo de la base fundamental de que "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, -que- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, -por lo que- "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Razones éstas por demás indubitables, por las que deberá crearse constitucionalmente, además del Gobierno Federal y el Estatal, el Municipal, para lo cual habrá que "modificar la forma de gobierno".

Expuesto lo anterior como preámbulo, a continuación y a manera de proyecto de reformas a los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propone la reforma de los mismos, para la determinación Constitucional del Municipio como Nivel de Gobierno;

Considerando, que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que el mismo puede modificar o alterar la forma de su gobierno y que es el propio pueblo quien participa en las acciones y decisiones políticas, ya que es en él donde encontramos el origen y el fin del Estado.

Considerando que en el pueblo reside la comunidad primaria: por lo que es en éste en el que se da la más pura manifestación democrática y consecuentemente la toma de decisiones.

Considerando que es el municipio la escuela de las prácticas democráticas,-

al vincularse este nivel de gobierno en el que se dan los elementos esenciales: Población, Territorio y Gobierno y que por tal característica y concurrencias- esenciales no se le puede seguir considerando como un órgano residual de poder.

Que teniendo los tres elementos esenciales mencionados no puede continuar y- menos aún ser considerado como órgano descentralizado, ya que tal situación úni- camente se da en los regímenes unitarios o centralistas, lo que va contra nues- tra tradición institucional y constitucional como sistema federal.

Que en definitiva ya no es posible conceptuar el municipio como nivel de go- bierno en forma meramente declarativa en documentos oficiales, discursos e in- clusive disposiciones legales federales; por lo que siendo el municipio un au- téntico nivel de gobierno, lo que lo ubicará correctamente en nuestro sistema - federal. Por tales razones consideramos necesario reformar y adicionar los ar- tículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Me- xicanos, para quedar de la siguiente manera :

ARTICULO 40.- "ES VOLUNTAD DEL PUEBLO MEXICANO CONSTITUIRSE EN UNA REPUBLI- CA REPRESENTATIVA, DEMOCRATICA, FEDERAL, COMPUESTA POR ESTADOS Y MUNICIPIOS LI- BRES Y AUTONOMOS EN TODO LO CONCERNIENTE A SUS REGIMENES INTERIORES: PERO UNI- DOS EN UNA FEDERACION ESTABLECIDA SEGUN LOS PRINCIPIOS DE ESTA LEY FUNDAMENTAL"

Por lo que respecta al artículo 41, consideramos que debe quedar de la si- - guiente forma: "EL PUEBLO EJERCE SU SOBERANIA POR MEDIO DE LOS PODERES DE LA - UNION, EN LOS CASOS DE LA COMPETENCIA DE ESTOS, POR LOS ESTADOS, EN LO QUE TOCA A SUS REGIMENES INTERIORES Y POR LOS MUNICIPIOS, EN LOS TERMINOS RESPECTIVAMEN- TE ESTABLECIDOS POR LA PRESENTE CONSTITUCION FEDERAL, POR LAS PARTICULARES DE - LOS ESTADOS Y LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES, LAS QUE EN NINGUN CASO CONTRAVEN- DRAN LAS ESTIPULACIONES DEL PACTO FEDERAL".

En cuanto al título QUINTO de la Constitución, que contiene, entre otros pre- ceptos a los artículos 115 y 124, deberá intitularse de la siguiente manera: -- DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS DE LA FEDERACION.

Consecuentemente el artículo 115 deberá reestructurarse con un apartado "A"- y un apartado "B", para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 115.- LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS ADOPTARAN PARA SU REGIMEN INTERIOR, LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO, POPULAR Y DEMOCRATICO, TENIENDO EL ESTADO, COMO BASE DE SU DIVISION TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACION POLITICA ADMINISTRATIVA Y SOCIAL, AL MUNICIPIO LIBRE Y AUTONOMO, CONFORME A LAS BASES SIGUIENTES :

A. DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS.

I.- EN CADA ESTADO SE ELIGIRA UN GOBERNADOR, QUIEN DURARA EN SU ENCARGO SEIS AÑOS.

II.- LA ELECCION DE GOBERNADORES DE LOS ESTADOS SERA DIRECTA Y EN LOS TERMINOS QUE DISPONGAN LOS CODIGOS ELECTORALES RESPECTIVOS.

LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, CUYO ORIGEN SEA LA ELECCION POPULAR ORDINARIA O EXTRAORDINARIA, EN NINGUN CASO Y POR NINGUN MOTIVO VOLVERAN A OCUPAR ESE CARGO, NI AUN CON EL CARACTER DE INTERINOS, PROVISIONALES, SUSTITUTOS O ENCARGADOS DEL DESPACHO.

a) ES GOBERNADOR SUSTITUTO CONSTITUCIONAL EL DESIGNADO PARA CONCLUIR EL PERIODO, EN CASO DE FALTA ABSOLUTA DEL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO TENGA DISTINTA DENOMINACION.

b) ES GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL O ENCARGADO DEL DESPACHO EL QUE BAJO CUALQUIER DENOMINACION, SUPLA LAS FALTAS TEMPORALES DEL GOBERNADOR, SIEMPRE QUE SE DESEMPEÑE EL CARGO LOS DOS ULTIMOS AÑOS DEL PERIODO.

c) EL NOMBRAMIENTO DE GOBERNADOR, SUSTITUTO, INTERINO, PROVISIONAL O EL QUE BAJO CUALQUIER DENOMINACION SUSTITUYA AL TITULAR, SERA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO LOCAL.

III.- LOS REQUISITOS PARA SER GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DE UN ESTADO SERAN LOS SIGUIENTES: CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO, NATIVO DE EL O CON RESIDENCIA EFECTIVA NO MENOR DE CINCO AÑOS INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL DIA DE LA ELECCION.

IV.- LA ELECCION DE LOS DIPUTADOS QUE INTEGRAN LAS LEGISLATURAS LOCALES, SE-

RA EN LA FORMA ESTABLECIDA EN LA FRACCION II.

V.- EL NUMERO DE REPRESENTANTES EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SERA PRO-
PORCIONAL AL DE HABITANTES DE CADA UNO; PERO EN TODO CASO, NO PODRA SER MENOR-
A SIETE, EN LOS ESTADOS CUYA POBLACION NO LLEGUE A CUATROCIENTOS MIL HABITAN-
TES; DE NUEVE EN AQUELLOS CUYA POBLACION EXCEDA DE ESTE NUMERO Y NO LLEGUE A -
OCHOCIENTOS MIL, Y DE ONCE EN LOS ESTADOS CUYA POBLACION SEA SUPERIOR A ESTA -
ULTIMA CIFRA.

VI.- LOS REQUISITOS PARA SER DIPUTADO SERAN LOS MISMOS SEÑALADOS PARA SER -
GOBERNADOR.

VII. LOS DIPUTADOS A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS NO PODRAN SER REELEC-
TOS PARA EL PERIODO INMEDIATO. LOS DIPUTADOS SUPLENTE PODRAN SERLO, CON EL -
CARACTER DE PROPIETARIOS PARA EL PERIODO INMEDIATO, SIEMPRE QUE NO HUBIEREN ES-
TADO EN EJERCICIO, PERO LOS DIPUTADOS PROPIETARIOS NO PODRAN SER ELECTOS PARA-
EL PERIODO INMEDIATO CON EL CARACTER DE SUPLENTE.

VIII. DE ACUERDO CON LA LEGISLACION ELECTORAL CORRESPONDIENTE QUE SE EXPI-
DA EN CADA UNA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SE INTRODUCIRA EL SISTEMA DE DIPU-
TADOS DE MINORIA EN LA ELECCION DE LAS LEGISLATURA LOCALES.

IX. LAS RELACIONES LABORALES ENTRE LOS ESTADOS Y SUS TRABAJADORES, SE REGI-
RAN POR LAS LEYES QUE EXPIDAN SUS LEGISLATURAS, CON BASE EN LO DISPUESTO POR -
EL ARTICULO 123 DE ESTA CONSTITUCION Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

X. LA FEDERACION Y LOS ESTADOS, EN LOS TERMINOS DE LEY, PODRAN CONVENIR LA-
ASUNCION POR PARTE DE ESOS DEL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, LA EJECUCION Y OPE-
RACION DE OBRAS Y LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS, CUANDO EL DESARROLLO --
ECONOMICO Y SOCIAL LO HAGAN NECESARIO.

XI. LAS LEGISLATURAS LOCALES, POR ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE --
SUS INTEGRANTES PODRAN SUSPENDER AVUNTAMIENTOS, DECLARAR QUE ESTOS HAN DESAPA-
RECIDO Y SUSPENDER O REVOCAR EL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS, POR ALGUNA-
DE LAS CAUSAS GRAVES QUE LA LEY LOCAL PREVenga, SIEMPRE Y CUANDO SUS MIEMBROS -
HAYAN TENIDO OPORTUNIDAD SUFICIENTE PARA RENDIR LAS PRUEBAS Y HACER LOS - - --

ALEGATOS QUE A SU JUICIO CONVENGA.

EN CASO DE DECLARARSE DESAPARECIDO UN AYUNTAMIENTO O POR RENUNCIA O FALTA ABSOLUTA DE LA MAYORIA DE SUS MIEMBROS, SI CONFORME A LA LEY NO PROCEDIERE QUE ENTRACEN EN FUNCIONES LOS SUPLENTE, NI QUE SE CELEBREN NUEVAS ELECCIONES, LAS LEGISLATURAS DESIGNARAN DE ENTRE LOS VECINDOS A LOS CONSEJOS MUNICIPALES, - --- QUIENES CONCLUIRAN LOS PERIODOS RESPECTIVOS. **

XII. LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS APROBARAN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y REVISARAN SUS CUENTAS PUBLICAS.

B. DEL GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS.

I. EN CADA MUNICIPIO SE ELEGIRA UN AYUNTAMIENTO, CADA TRES AÑOS, EN FORMA DIRECTA Y POPULAR, INTEGRADO POR UN PRESIDENTE, SINDICOS Y REGIDORES ELECTOS - DEMOCRATICAMENTE, EN FORMA DIRECTA CADA TRES AÑOS, LOS CUALES NO PODRAN SER -- REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO.

II. LAS PERSONAS QUE POR ELECCION DIRECTA O POR NOMBRAMIENTO O DESIGNACION DE LA LEGISLATURA LOCAL, DESEMPEÑE LAS FUNCIONES PROPIAS DE ESOS CARGOS, CUALQUIERA QUE SEA LA DENOMINACION QUE SE LES DE, NO PODRAN SER REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO. TODOS LOS FUNCIONARIOS ANTES MENCIONADOS, CUANDO TENGAN EL CARACTER DE PROPIETARIOS NO PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO CON - EL CARACTER DE SUPLENTE, PERO LOS QUE TENGAN EL CARACTER DE SUPLENTE SI PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO COMO PROPIETARIOS, A MENOS QUE HAYAN ESTADO EN FUNCIONES.

III. SI ALGUNO DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS DEJARE DE DESEMPEÑAR SU CARGO, SERA SUSTITUIDO POR SU SUPLENTE, O SE PROCEDERA CONFORME LO DISPUESTO - POR LA LEY.

IV. LOS MUNICIPIOS ESTAN INVESTIDOS DE PERSONALIDAD JURIDICA Y MANEJARAN SU PATRIMONIO CONFORME A LA LEY.

LOS AYUNTAMIENTOS POSEERAN FACULTADES PARA EXPEDIR SUS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, LOS REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL DENTRO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES.

V. LOS MUNICIPIOS, CON EL CONCURSO DE LOS ESTADOS CUANDO ASI LO DISPONGAN LAS LEYES, TENDRAN A SU CARGO LOS SIGUIENTES SERVICIOS PUBLICOS:

- A) AGUA POTABLE
- B) ALUMBRADO PUBLICO

- C) LIMPIA
- D) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO
- E) PANTEONES
- F) RASTRO
- G) CALLES, PARQUES Y JARDINES
- H) SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO, e
- I) LOS DEMAS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN, SEGUN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIOECONOMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASI COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.

LOS MUNICIPIOS DE UN MISMO ESTADO, PREVIO ACUERDO ENTRE SUS AYUNTAMIENTOS Y CON SUJECCION A LA LEY, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE PARA LA MAS EFICAZ PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE LES CORRESPONDAN.

VI. LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARAN LIBREMENTE SU HACIENDA, LA CUAL SE FORMARA DE LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES QUE LES PERTENEZCAN, ASI COMO DE SUS CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS QUE LAS LEGISLATURAS LES ESTABLEZCAN, OBSERVANDO EN TODO TIEMPO LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 117 FRACCION VIII PARRAFO SEGUNDO DE ESTA CONSTITUCION.

ASIMISMO PERCIBIRAN LAS CONTRIBUCIONES, INCLUYENDO TASAS ADICIONALES, QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS LOCALES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, DE SU FRACCIONAMIENTO, DIVISION, CONSOLIDACION, TRASLACION Y MEJORA, ASI COMO LAS QUE TENGAN COMO BASE EL CAMBIO DE VALOR DE LOS INMUEBLES.

LOS AYUNTAMIENTOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE ESAS CONTRIBUCIONES.

LAS PARTICIPACIONES QUE LA FEDERACION CUBRA A LOS MUNICIPIOS, SERAN CONFORME A LAS BASES, MONTOS, Y PLAZOS QUE ANUALMENTE SE DETERMINEN POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

ASIMISMO, PERCIBIRAN LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS A SU CARGO.

LAS LEYES FEDERALES NO LIMITARAN LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS PARA ESTA--

BLECER CONTRIBUCIONES RESPECTO DE LOS ANTERIORES CONCEPTOS, NI CONCEDERAN EXENCIONES EN RELACION CON LOS MISMOS. LAS LEYES LOCALES NO ESTABLECERAN EXENCIONES O SUBSIDIOS RESPECTO DE LAS MENCIONADAS CONTRIBUCIONES, EN FAVOR DE PERSONAS FISICAS O MORALES, NI DE INSTITUCIONES PRIVADAS. SOLO LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION, DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS, ESTARAN EXENTOS DE TALES CONTRIBUCIONES.

VII. LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LOS AVUNTAMIENTOS SERAN APROBADOS POR ESTOS, CON BASE EN SUS INGRESOS DISPONIBLES.

VIII. LOS MUNICIPIOS, EN TERMINOS DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES CORRESPONDIENTES, TIENEN FACULTAD PARA FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL; PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE SUS RESERVAS TERRITORIALES; CONTROLAR Y VIGILAR SU UTILIZACION DEL SUELO DE SU JURISDICCION TERRITORIAL; INTERVENIR EN LA REGULACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA; OTORGAR PERMISOS Y LICENCIAS PARA CONSTRUCCION, Y PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVAS ECOLOGICAS. PARA LOS EFECTOS Y DE CONFORMIDAD A LOS FINES SEÑALADOS EN EL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, EXPEDIRAN LOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE FUERAN NECESARIOS.

IX. CUANDO DOS O MAS CENTROS URBANOS SITUADOS EN TERRITORIOS MUNICIPALES DE DOS O MAS ESTADOS FORMEN O TIENDAN A FORMAR UNA CONTINUIDAD DEMOGRAFICA, -- LOS MUNICIPIOS RESPECTIVOS EN COORDINACION CON LA FEDERACION Y LOS ESTADOS, EN EL AMBITO DE SUS CORRESPONDIENTES COMPETENCIAS, PLANEARAN Y REGULARAN DE MANERA CONJUNTA EL DESARROLLO DE DICHS CENTROS CON APEGO A LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA.

X. LOS MUNICIPIOS OBSERVARAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA FRACCION IX APARTADO A, DE ESTE ARTICULO, POR LO QUE A SUS TRABAJADORES SE REFIERE.

XI. EL EJECUTIVO FEDERAL Y LOS GOBERNADORES, TENDRAN EL MANDO DE LAS FUERZAS PUBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DONDE RESIDAN HABITUAL O TRANSITORIAMENTE.

CAPITULO IV

NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

- 1 Citado por Andrés Serra Rojas en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 488
- 2 Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 489
- 3 Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 1975, p.p.201-205
- 4 Gabino Fraga, op. cit., p. 206
- 5 Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 479
- 6 Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 479
- 7 Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 480
- 8 Idem, p. 480
- 9 Idem, p. 481
- 10 Jorge Carpizo, REFORMAS LEGISLATIVAS 1982-1983: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL REGIMEN MUNICIPAL MEXICANO, U.N.A.M., México, 1983, p. 23
- 11 Jorge Carpizo, op. cit., p. 24
- 12 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Varios - Autores, U.N.A.M., México, 1983, p. 23
- 13 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., p. 279
- 14 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados, México, 1982, Tómo , p.
- 15 PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -- Cámara de Diputados, México, 1983
- 16 Felipe Tena Ramírez, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa, México, -- 1985, p. 150
- 17 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., p. 314
- 18 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., p. 315
- 19 Idem, p. 316
- 20 Jorge Carpizo, op. cit., p. 29
- 21 Eduardo García Maynes, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 80
- 22 Manuel Bertlet Díaz, PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, 20 de diciembre de 1982, - Comparecencia ante la Cámara de Senadores
- 23 Mario Moya Palencia. TEMAS CONSTITUCIONALES, U.N.A.M., México, 1983, p. 35-
- 24 Jorge Sayeg Haldú, FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO MEXICANOS, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México 1984, p. 139

- 25 Miguel De la Madrid Hurtado, TEMAS CONSTITUCIONALES, U.N.A.M., México, 1980 p. 175
- 26 Moisés Ochoa Campos, LA REFORMA MUNICIPAL EN MEXICO, Ed. Porrúa, México 1984, p. 523
- 27 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 524
- 28 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 525
- 29 Idem, p. 526
- 30 Idem, p. 526
- 31 Idem, p. 527
- 32 Idem, p. 527
- 33 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit., p.
- 34 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 526
- 35 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 526
- 36 Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 527
- 37 Mario Moya Palencia, op. cit., p. 35

CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS PERSONALES

PRIMERA: El Municipio a lo largo de la historia, y en los diferentes países, con definiciones aproximadas, -polis, civitas, consejos, comuna, cabildos, -ayuntamientos- ha jugado un papel importante, ya que como hemos dicho, es la población el origen, el medio y el fin último de las acciones y decisiones de gobierno, por lo que, es este proceso histórico el que nos permite afirmar -- que es el Municipio la comunidad primaria en la que se dé una relación más directa entre gobernantes y gobernados, por lo que la participación de estos últimos es importante, inclusive para los otros dos niveles de gobierno, el Federal y el Estatal.

SEGUNDA: La evolución constitucional e institucional, pone de manifiesto que a lo largo de ella el municipio ha subsistido, de una forma u otra, pero en esencia con un fin primordial: procurar un mínimo de bienestar para sus representados, ya que el propio municipio además de contar con ese elemento humano, cuenta con un territorio determinado y por supuesto con una autoridad o gobierno, quien es el delegado de la soberanía popular, para el ejercicio de ese mismo poder, el cual se cristalice mediante la participación popular, con firmando así, el sistema federal, por lo que el Municipio es una forma de Estado Federal.

TERCERA: Residiendo la Soberanía, en forma original y derivada del pueblo, es éste quien se determina su forma de gobierno, y ese mismo pueblo el que -- ocupe la comunidad primaria: el Municipio; de esta forma crea el Estado Federal, al que nuestra Constitución precisa que será con las entidades federativas y que nosotros sostenemos que se debe considerar al municipio como nivel de gobierno, ya que nuestra Constitución Política no lo crea, simplemente lo regula, al igual que las garantías individuales, que como derechos públicos - subjetivos; de la misma forma la organización municipal es un derecho del pueblo al organizarse y crear la comunidad primaria.

CUARTA: Precisados dos niveles de gobierno, el Federal y el Estatal, en nuestra Constitución Política, y haciéndose declaraciones oficiales e inclusive -

estableciéndose en ordenamientos federales que el ayuntamiento es nivel de gobierno, esta determinación no puede ser por exclusión o deducción, sino por el contrario, debe precisarse en forma expresa en nuestra Ley Fundamental, ya que el ayuntamiento cuenta con los mismos tres elementos de la Federación y los Estados como lo son: población, territorio y gobierno, y que finalmente y en la realidad así es, es en el municipio donde reside la comunidad primaria que se proyecta a los dos ámbitos de gobierno; lo anterior será posible con verdadera voluntad política con la que se acabe esa yuxtaposición política en la que la federación limita a los estados y éstos a su vez a los municipios; porque debe entenderse que la verdadera democratización se dará con un auténtico fortalecimiento municipal, en el que la ciudadanía con gran responsabilidad cívica cuestiona a sus autoridades para un mejor desempeño de la representación popular y un auténtico desarrollo nacional en el que se dé un verdadero estado simbiótico entre gobernantes y gobernados.

Así, se hace necesario determinar que el ayuntamiento es nivel de gobierno, pero por disposición Constitucional.

QUINTA: Dentro del Sistema Federal el Municipio ocupa un papel fundamental como célula social de nuestra organización política y administrativa, es a éste al que corresponde el ejercicio de uno de los tres ámbitos de la competencia gubernamental, y que como nivel primario de gobierno realice el cumplimiento de una finalidad esencial, proporcionar el servicio y bienestar a la ciudadanía. Objetivo principal lo constituyen el fortalecimiento a la autonomía municipal mediante la reforma al artículo 115 Constitucional, otorgando nuevas atribuciones a los gobiernos municipales, al precisar los servicios mínimos que deberán prestar e inclusive atribuirles facultades para la celebración de convenios de coordinación intermunicipales, e inclusive con los gobiernos de los Estados.

De esta forma al precisar constitucionalmente lo correspondiente a la planeación así como su regulación por la ley correspondiente, esto hace necesario la concurrencia de Estados y Municipios en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como en el cumplimiento de las acciones de diversos programas, por lo que se debe establecer con precisión la facultad de suscribir convenios para el ejercicio de funciones, la ejecución y la operación de obras, así como

le prestación de servicios públicos, lo que se efectuará cuando el desarrollo económico y social así lo determine, y no únicamente entre la Federación y -- los Estados, así como entre éstos y los municipios, pero además debería permitirse que los municipios celebren convenios con la Federación en forma directa al tener personalidad jurídica.

SIXTA: Como consecuencia de la diversidad geográfica, social, económica y política de los Municipios, en los cuales se sustenta la división territorial de las entidades federativas, se han dado diferencias en su grado de participación dentro del desarrollo nacional; por lo que al precisarse en la Constitución Federal los rubros sustanciales, dotando al Municipio de elementos que le permitan su fortalecimiento interno y su incorporación al desarrollo integral de la nación, con lo que se busca armonizar las acciones en el nivel primario de gobierno, lo que deberá traer como consecuencia un verdadero fortalecimiento y desarrollo de la vida nacional.

El quehacer cotidiano deberá enriquecer esta reforma que deberá profundizar - para llegar a lo sustancial de ella misma, en la que los Gobernadores como Jefes Políticos en sus respectivas entidades deberán propiciar el desarrollo en todos sus aspectos del Municipio; la acción deberá ser valorada por la historia.

B I B L I O G R A F I A

- BOBBIO NORBERTO Y NICOLA MATTEUCI Diccionario de Política, Edit. Siglo XXI, - México, 1984.
- BURGQA ORIHUELA IGNACIO Derecho Constitucional Mexicano, Edit. - - Porrus, México, 1983.
- CALZADA PADRON FELICIANO Municipio Libre, Fortalecimiento del Fe- - deralismo, U.N.A.M., México, 1983.
- CARPISO JORGE Reformas Legislativas 1982-1983: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal Mexicano, U.N.A.M., México, 1983.
- DE SAVIGNY JEAN ¿El Estado contra los Municipios?, Institu to de Estudios de Administración, Local, - Madrid, 1978.
- DUVERGER MAURICIO Instituciones Políticas y Derecho Constitu cional, Colección Demos, Edit. Ariel, Barce lona, 1970.
- DE PINA RAFAEL Diccionario de Derecho, Edit. Porrus, México 1977.
- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL Temas Constitucionales, U.N.A.M., México, - 1980.
- ELLUL JACQUES Historia de las Instituciones de la Antigüe dad, Biblioteca Jurídica Aguller, Madrid - 1970.
- ESCRICHE JOAQUIN Diccionario Razonado de Legislación y Ju- - risprudencia, Edit. Porrus, México, 1970.
- FABILA MANUEL Cinco Siglos de Legislación Agraria 1543-- 1940, C.E.H.A.M., México, 1981.
- FRAGA GABINO Derecho Administrativo, Edit. Porrus, Méxi- co, 1975.
- GARCIA MAYNES EDUARDO Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrus, México, 1974.
- LOEWENSTEIN KARL Teoría de la Constitución, Colección Demos Edit. Ariel, Barcelona, 1976.
- MALPICA DE LA MADRID LUIS La Independencia de México y la Revolución Mexicana: A través de sus Documentos Cons- titucionales, Textos Políticos y Tratados- Internacionales 1810-1985, Edit. Limusa, Mé xico, 1985.

- MORENO DIAZ DANIEL** Derecho Constitucional Mexicano, Edit. - - Pax, México, 1981.
- MOYA PALENCIA MARIO** Temas Constitucionales, U.N.A.M., México, - 1983.
- MUÑOZ VIRGILILIO Y MARIO RUIZ M.** Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México, U.N.A.M., México, 1974.
- NAVA OTED GUADALUPE** Cabildos de la Nueva España 1808, Sep Seten tas, México, 1973.
- OCHOA CAMPOS MOISES** La Reforma Municipal en México, Edit:Porrua México, 1984.
- PEREZ JIMENEZ GUSTAVO** La Institución del Municipio Libre en Méxi- co. Como se Governa y como se Administra- un Municipio en México, Edit. Prontuario de Legislación y Administración Municipal, Mé- xico, 1980.
- PORRUA VENERO MANUEL** Ensayo Histórico Jurídico Sobre Hernán Cor- tés, Su Vida y su Obra, Edit.Manuel Porrua, México, 1986.
- SAVEG HELU JORGE** Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Ins- tituto de Investigaciones Legislativas Cáma- ra de Diputados, México, 1984.
- SERRA ROJAS ANDRES** Derecho Administrativo, Edit. Porrua, Méxi- co, 1979.
- TENA RAMIREZ FELIPE** Derecho Constitucional Mexicano, Edit.Porrua México, 1985.
- ZARCO FRANCISCO** Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857 Secretaría de Gobernación, México, 1970.

LEYES :

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Varios Auto- res, U.N.A.M., México, 1985.

Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones, Cáma- ra de Diputados, México, 1982.

REVISTAS Y FOLLETOS :

Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al -- Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cáma- ra de Diputados, México, 1983.

Cuadernos de Causa No. 7, Representación del Ayuntamiento de México, al Virrey- Iturrigaray, Edición del Centro de Documentación Política, A.C., México, 1977.