



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FIGURA DEL ALCALDE EN EL MEXICO MODERNO
Y LA TRILOGIA DEL PODER MUNICIPAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOE JUVENTINO LOPEZ MARTINEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAG

PROLOGO. 4

CAPITULO I

DESENVOLVIMIENTO HISTORICO DE LA FIGURA DEL ALCALDE

A.- Antecedentes Generales. 8
B.- Definición Genérica de Alcalde 18

CAPITULO II

EL ALCALDE COMO INSTITUCION JURISDICCIONAL

A.- Antecedentes de Aplicación en México. 26
B.- Caracter Real del Alcalde en el México Moderno . . 51

CAPITULO III

CONCEPTO JURIDICO DE ALCALDE

A.- En la Legislación del Estado de Nuevo León. 63
B.- Según la Legislación del Estado de Oaxaca. 78
C.- Según la Legislación del Estado de San Luis Potosí 93

LAMINA.- Modelo de un Municipio Reducido a su Mínima Expresión. 105

Conclusiones. 106

Bibliografía. 113

P R O L O G O

La presentación de esta tesis obedece no solo a la ejecución del requisito indispensable para sustentar el examen -- profesional, sino que lleva también como fin, participar con una opinión mas acerca del deterioro que se ha venido haciendo de la figura del alcalde en el México moderno y el significado que para las nuevas generaciones tiene, influenciadas por los medios masivos de comunicación, que confunden el término con las funciones de un presidente municipal, lejos de que los señores periodistas al servicio de esos medios masivos de comunicación dediquen algunas páginas de los diarios -- que representan a hacer análisis exhaustivos sobre la importancia que reviste la figura del alcalde y la institución -- del mismo en forma específica a nivel nacional, en pro de la prosecución de la división de poderes y de esta manera ir reduciendo la facultad omnimoda que los presidentes municipales poseen en sus respectivos municipios cuando concentran -- en sus actos de gobierno, tanto los asuntos administrativos -- como los legislativos y judiciales en muchas entidades de la federación, debido a la costumbre forjada por el descuido de las autoridades de rango mas elevado al del municipio.

Seguro de que aun es tiempo de corregir el camino y que se conciba la realidad funcional del alcalde en las legislaciones de aquellos Estados de la Federación en los que ya -- existe esta figura, pero que se le da un papel de segundo o tercer orden en los asuntos de caracter juridico y para los cuales un presidente municipal es incompetente en cuanto a su resolución o penalización acorde con nuestro sistema de división de poderes; la presente tesis manifiesta un pensamiento de reordenación en nuestros municipios y anhela la -- adecuación de los mismos y su funcionamiento, a las actuales condiciones sociales, culturales y políticas de nuestro país

Iluminado por el encuentro frontal que en la práctica -- se da en los municipios con la división de poderes, quiero -- hacer resaltar en esta obra, que aun en las entidades de una ejemplar democracia, en donde en apariencia se practica dicha división de poderes, existen serias desviaciones en la -- administración de justicia, debido por una parte a que no es -- tá establecida en su legislación la cuantía máxima o mínima de un asunto en términos económicos, que confiera la competencia de tal o cual funcionario municipal y por la otra, el desconocimiento ciudadano de la existencia de las leyes orgánicas que rigen los destinos de los municipios, por la falta de difusión, a fin de que se lleven a la práctica por quienes deben aplicarlas y los gobernados en consecuencia , exijan su cumplimiento, con lo que se hace necesaria la implantación de verdaderos programas de reorganización municipal, --

porque no basta con que esté expresado en la ley el pensamiento normativo, es imprescindible una difusión profusa a través de los medios mas amplios de comunicación, pues no podemos negar, que de los 2,378 municipios que existen en el país, la mayor parte está encuadrada en áreas rurales y porcoyuntura, sin alcances en el conocimiento de sus deberes -- aun cuando el municipio representa una verdadera escuela cívica en la medida en que sus habitantes van alcanzando la -- edad proporcional que los lleva a integrarse a los servicios municipales.

El municipio como tal, debe ser el activador de la promoción de la participación ciudadana; profundizar en la vocación ciudadana el espíritu de servicio a su comunidad y propiciar el diálogo permanente y directo entre pueblo y gobierno a fin de que las acciones del ayuntamiento estén respaldadas por los vecinos, haciendo que estos coadyuven en la toma de decisiones, toda vez que entre mas alejado se encuentre -- el poder, mas se propicia la apatía en los vecinos.

Por lo que hace a la actividad jurisdiccional, misma -- que se define como la declaración unilateral que realiza un órgano competente del Estado en ejercicio de sus facultades -- y a petición de parte; los ayuntamientos realizan también actos jurisdiccionales encaminados a restablecer el orden jurídico que se quebranta por acciones u omisiones de los particulares o por acciones u omisiones de la administración pú--

blica municipal.

Para hacer frente a esos dos tipos de problemas, se requiere de un órgano idóneo que por un lado esté apto para resolver los conflictos intervecinales a través de la conciliación y por el otro, en el papel de autoridad facultada para imponer las medidas correctivas y disciplinarias a que se hagan acreedores los infractores, de ahí la necesidad de que el municipio establezca el marco jurídico donde se contemplan las atribuciones del órgano y los requisitos que deberá satisfacer la persona que lo encarne.

Se requiere crear un órgano que se denomine "Alcalde" - por la etimología que encierra este término, siendo así mismo el participio activo de juzgar, vocablo que empieza a convivir con la vieja palabra latina de juez hacia el siglo XII de nuestra Era; no juez municipal ni juez menor, porque en este último caso, o es juez menor en orden jerárquico del -- presidente municipal, o lo es por el juez de primera instancia.

Todo lo que se quiere dar a entender en el presente trabajo es, que la división de poderes no debe verse como algo atávico, sino al contrario, que esta sigue por un camino que no ha topado con pared, que va abriendo brecha para materializarse en los sitios en los que aun la retrogradación impera y reduce en consecuencia a escombros la participación humana en la construcción social.

CAPITULO I

DESARROLLO HISTORICO DE LA FIGURA DEL ALCALDE

A.- Antecedentes Generales.-

La historia contemporánea de México con sus matices, está íntimamente ligada al desarrollo histórico de otras naciones, sin embargo, la voluntad del pueblo mexicano se ha expresado ante el mundo a través de decisiones importantes a lo largo de su devenir histórico y de su geografía, lo que conforma en la actualidad el ser de la nación.

Una revisión al México de hoy, justifica plenamente el uso de las armas ideológicas que se escogieron para definir el rumbo que habría que tomar la nación en momentos en que el país se hallaba en proceso de formación después de nuestra independencia; en situaciones en donde no aparecía la experiencia que permitiera otras perspectivas, en condiciones en donde la incertidumbre nublabla la razón. El diagnóstico de esta toma de decisión elemental, permite a los mexicanos conocernos mejor, unificarnos mas en la diversidad para lograr los grandes objetivos que como nación nos hemos trazado. Es necesario que estemos convencidos de que lo que defendemos, constituye lo moralmente justo y lo moralmente justo no puede apoyarse en deformaciones o falsificaciones históricas.

La trascendental decisión que se tomó en 1983, de engrande-

cer el federalismo fortaleciendo al municipio, nos da margen para examinar detenida y críticamente nuestro sistema sociopolítico, no sin antes reconocer la caduque posición que invade la vigencia de los principios en que se sustenta el federalismo mexicano, que se refleja en desequilibrios estructurales; en la excesiva concentración económica, política, administrativa y demográfica con el principal asiento en el Distrito Federal, así como - en la deficiente coordinación de las acciones del gobierno federal con los de los Estados y municipios del país.

Con la invasión española de tres siglos a México, se vió -- suspendida la práctica de la democracia en una especie de federalismo mexicana, implantándose un sistema centralista que en su -- aplicación, hacía árdua la administración de justicia. Este centralismo fue el visaje jurídico-político del absolutismo español impuesto en las colonias como algo natural. El monarca concentraba en su persona las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, y cuando delegaba funciones circunstancialmente, se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar las resoluciones de sus subordinados, quienes recibían constantes visitas de inspección real que sometían a juicio dichas resoluciones sin -- perjuicio de fincar las responsabilidades.

No obstante lo negativo que puede verse en la excesiva centralización de los actos de gobierno en la colonia, puede decirse que nos legaron importantes figuras jurídicas y una de ellas es la de "El Alcalde" en la vida del municipio.

En entrevista a la Embajada de Líbano en México a través de su Agregado Cultural y como representante de una mayoría de los veintidos países que conforman el bloque de países árabes, manifiesta y reconoce que no obstante la antigüedad de la institución del alcalde, aún existe en muchas naciones árabes esa figura y funciona como juez de aldea, aún cuando en algunos casos se trate de sistema totalitario o familiar de gobierno, de esta manera, la institución del alcalde, es una forma de delegar la función judicial del gobierno hasta en los lugares en que por razones presupuestarias es imposible nombrar funcionarios cuyos emolumentos sean cubiertos por el Estado, además de que las poblaciones pequeñas presentan un índice muy reducido de problemas para cuya solución se requiera de un personaje de mayor rango al del alcalde; es así como en Líbano, siendo un país árabe, los asuntos judiciales son dilucidados en orden de jerarquía por los presidentes municipales, luego los alcaldes.

Por lo que hace a Egipto, su embajada en México manifiesta que siendo uno de los países que se precia de tener un régimen democrático, la institución encargada de atender los asuntos civiles o penales en una aldea, es el presidente municipal, este a su vez delega las funciones judiciales en el alcalde, reservándose para sí los asuntos administrativos, pero que cuando el alcalde no llega a resolver el asunto de su competencia, es el concejo reunido el que decide.

Ahora bien, la Representación Diplomática de la República de Irak, siendo como lo es, una nación de origen persa, admite la existencia de la figura del alcalde como un órgano delegado del presidente municipal.

El sentido de la división de poderes como lo es la línea de este trabajo, ya había tenido antecedentes con pensadores de múltiples tradiciones culturales, abanderando el liberalismo en contra de las monarquías, pero los que más repercusión tuvieron fueron, John Locke (siglo XVII) quien a reserva de su semblanza de burgués, no postulaba nada que girara en torno a la democracia en donde tuviera participación el pueblo llano de la Inglaterra de su tiempo y se concretaba en sus obras a respaldar su posición de vulnerar la omnipotencia de los reyes a través de la valoración que le daba a los tenedores de la riqueza.

Locke, refuta la tesis del origen divino del poder del monarca y contradice a Hobbes al afirmar que en el estado de naturaleza, antes de la formación de las comunidades, los hombres se encontraban en paz y armonía, regidos bajo leyes del derecho natural. La sociedad decía Locke aparece como un fenómeno provocado por la multiplicación de los individuos, con ello se rompe la armonía del estado natural y para recuperarla, el hombre decide darse normas coactivas. (1).

(1)- H. SABINE, George.- HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA. Fondo de Cultura Económica.- México 1968.- Pp. 28 y ss.

Locke fue el teórico de la revolución inglesa que acabó con el absolutismo político de los Estuardo (1688) y dió origen a la democracia parlamentaria. Las ideas políticas elementales están contenidas en su obra: "Los Tratados Sobre el Gobierno!"

Al parecer, la influencia de este autor fue muy grande - en Inglaterra en el sistema de gobierno, así como en la declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y en la filosofía política que dió vida a la revolución francesa.

En segundo lugar, por razones de fechas y no por los --- principios abanderados ubicamos a Charles de Secondant o "El Barón de Montesquieu" quien junto con la doctrina de "El Espíritu de las Leyes" fue en el mundo por así decirlo del siglo XVIII, el basamento mas firme que pudo haber; en su obra fundamental, "El Espíritu de las Leyes" se propuso desarrollar una filosofía política que fuese aplicable a la mayor - diversidad posible de circunstancias, aunque la escribió tomando como base la vida política de Francia; sus ideas, mas que al Estado, se refieren a los fenómenos políticos.

La cuestión mas importante en el pensamiento de Montesquieu es, la separación de poderes. El origen de esta idea - debió darse durante la estancia de Montesquieu en Inglaterra que provocó su repugnancia al despotismo y lo llevó a buscar la forma de remediar los malos efectos del absolutismo fran-

cés. La base de la separación y la finalidad que la justifica es, la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política independientemente del gobierno en que esta se constituya.

Montesquieu considera que la libertad de los hombres está siempre amenazada por el poder público y, específicamente por los órganos de gobierno. De lo anterior infiere que dentro del Estado debe haber un sistema de equilibrio de tal forma que el poder detenga al poder y de aquí a su vez construye su tesis de la separación de poderes, un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una constitución. (2)

Se mencionan someramente a estos dos autores con el propósito de no trillar demasiado en esta obra el tema de la división de poderes al que se acoge este trabajo, principio que no se practica en los municipios de México, por las razones que sucesivamente expongo en el mismo, corroboradas a través de un trabajo de campo.

El pensamiento liberal del siglo XVIII estuvo más que nada sustentado por la clase media, quienes se oponían a los privilegios de la aristocracia y la misma monarquía; aparte del significado liberador que la ideología liberal traía consigo, también abarcaba los planos religioso e intelectual.

(2) - Op. Cit. - Pp. 31 y ss.

La doctrina del liberalismo político sustentaba la libertad y la igualdad, sólo como un planteamiento antagónico a la textura aristocrática respaldada por la monarquía; pero muy pronto este noble fin se vió tergiversado cuando dentro de las libertades defendidas, estuvo presente la libertad de empresa, porque aquella aristocracia, con ello encontró nuevos rumbos que le iban a significar modernas formas de dominio, alternativamente con esto aparece la redistribución social.

No vamos a negar, que el hecho de la desigualdad es casi seguramente, tan antiguo como la especie humana. Ninguna sociedad conocida tuvo nunca un sistema social completamente igualitario. Desde las comunidades primitivas de la Edad de Piedra hasta las sociedades industriales complejas, la desigualdad ha estado siempre presente, si bien sus formas y grados varían de modo considerable.

En las sociedades mas simples del mundo actual, el hecho de la desigualdad se toma como natural, tal como otras características comunes de la existencia y los defensores de esta posición la juzgan justa, equitativa y esencial, en contraposition a quienes la condenan como injusta, inaceptable e innecesaria, lo cierto es que ninguna de las dos posiciones ha logrado ejercer un monopolio sobre las mentes de los hombres en sociedad alguna, pues todo ha girado en torno de conveniencias personales o de grupo que hacen infieles ante los demás las propias teorías.

Todo esto viéndolo desde el punto de vista de la politología y de la ciencia de la economía política, no es otra cosa -- que el fenómeno político social de transición que dió paso al sistema capitalista en el viejo continente, pero a nosotros nos interesa fundamentar el tema de "La Figura del Alcalde y la Trilogía del Poder Municipal" frente al poder monolítico del presidente municipal, por esta razón, seguiremos insistiendo y relacionando lo positivo de la división de poderes, aún con todas sus desventajas y los descritos en que ha caído debido a la extralimitación que se ha hecho de la libertad en los países capitalistas o pro-capitalistas; precisamente de esas extralimitaciones surgen las antítesis como lo fue el socialismo utópico y el socialismo marxista en Europa.

En los regímenes presidencialistas y concretamente en el de México, con la participación del Ejecutivo Federal en casi todos los asuntos que atañen a cada uno de los órganos de poder, tratándose así el esquema jurídico-político de la trilogía del poder, se requiere de una rectificación ideológica y práctica en la relación pueblo-gobierno.

La rectificación de esta línea de conducta, partiendo de -- nuestros gobiernos tanto federal como estatal, puede consistir en distribuir sus facultades debidamente, asignando a los órganos legislativos el papel que les corresponde y dotándolos de medios técnico-científicos que les adjudique autoridad de legisladores por embarazosos que sean los problemas que en tal queha

cer se presenten, esto es, que la representación legislativa se dignifique y que opere efectivamente la representación de nuestras étaias y no sean estas útiles sólo en períodos electorales; esto daría al traste con la necesidad de hacer más democrática la actividad política del Estado y daría marginal al Presidente de la República para negociar con los diferentes grupos de presión no sólo interna, sino exteriormente y acogerse a los órganos de poder para dar o no un paso en los actos de gobierno.

Actualmente y en vías de desarrollo se encuentra el divorcio del pueblo llamo con el gobierno, pero la ventaja para este es que no se trata de un pueblo organizado, sino que en sus concepciones personales se reivindica a sí mismo, sug trayéndose de su responsabilidad de participar en las acciones de su gobierno y cuando lo hace, lo hace atado a las circunstancias de desvinculación ideológica y al amago político del momento.

Los medios técnico-científicos a que me refiero líneas arriba, de los que deben estar provistos todos y cada uno de los representantes parlamentarios, lo constituyen todos aquellos conocimientos que haya logrado aglutinar un individuo en una carrera de nivel universitario, porque en nuestro medio ni el Código Federal Electoral ni la Ley Orgánica del Poder Legislativo, prevén la obligatoriedad de un representante, de presentar una carta de conocimientos de nivel univer-

sitario para ser el depositario de los intereses del pueblo este otro vacío de la ley ha hecho que incursionen en esos ámbitos, personajes no compenetrados en muchos de los casos en la problemática por lo menos de su circunscripción y se lanzan a la conquista de una representación por el solo hecho de detentar la personalidad que les dará opción a hacer carrera para ocupar algunos otros cargos en la administración pública.

Este es uno solo de los fundamentos en que se asienta el problema del decaimiento de los órganos legislativos, concatenado a la progresiva amplitud de los ámbitos de competencia del Ejecutivo Federal.

Si la representación parlamentaria así como las instituciones políticas que signan la democracia fueron emergiendo con el objeto de limitar el poder de las monarquías, aquellas caracterizaron a un sistema que preveía el control recíproco entre los diversos órganos de poder del Estado a través de la norma jurídica apoyada en el principio de legalidad; porqué entonces no rectificar la línea política de nuestro país a partir de los municipios a fin de restar omnipotencia a los presidentes municipales.

B)- Definición Genérica de Alcalde.

Etimológicamente hablando, alcalde, es el participio activo de juzgar, empieza a aparecer a fines del siglo XI, para ser mas preciso, en el año 1020 en un texto consignado por Alfonso V en el fuero de León en España, pero cabe hacer notar que España fue invadida por los musulmanes en los años 710 y 711 de nuestra era, permaneciendo ahí hasta el año --- 1492 en que fueron expulsados juntamente con los judíos, lo que significa que esta figura estuvo en vigor desde los primeros tiempos de la invasión a España, porque de otra manera cómo se justificaría la estancia de los invasores durante -- tanto tiempo sin los instrumentos legales, administrativos y demás que debe imponer una sociedad que sojuzga a otra para darle mayor efectividad a su potestad. (3)

El alcalde o la alcaldía, es una de las instituciones jurídicas mas antiguas que sin remontarla como pretenden algunos autores, al momento en que la sociedad adquiere un mínimo de organización con la autoridad del pater familias en -- las gens primitivas, tiene antecedentes en el derecho de los árabes, quienes durante su dominación, influyeron grandemente en la organización municipal de España y tuvieron encomen

(3)- "Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana"
 de Editorial Espasa Calpe.- España 1954.- Pp. 222 a 227.

dada la jurisdicción civil y criminal; también en el derecho visigodo se encuentran figuras afines con los vicarios y villicos que actuaban como delegados de la nobleza en los núcleos poblacionales rurales.

Al derrumbamiento de la monarquía visigoda que se da por la invasión árabe como se lleva asentado, el régimen municipal funciona a través de la asamblea general de vecinos que la conformaban todos los vecinos del núcleo territorial y se reunían con carácter fijo en determinadas fechas. Las reuniones celebradas en las plazas públicas o los atrios de las iglesias, solían comenzar con la elección de la persona que las presidía y a la que le atribuían funciones judiciales; la elección de estos jueces en sustitución de los jueces regles, fue introducida por la costumbre y después confirmada por los fueros otorgados por la corona.

La persona así elegida empezó a conocerse con el nombre de alcalde, por inversión de la voz árabe "AL-CADI" que significa juez y cuya denominación se introduce a España a través de los asentamientos mosárabes. También con la etimología árabe de "Alqaid" nos encontramos con el alcalde que era el jefe militar de un castillo o de una fortaleza, a quien se hace responsable de su cuidado y defensa; no obstante su parecido terminológico, las funciones son claramente diferentes aunque en ocasiones podrían confluir ambas posiciones en la persona del alcalde actualmente; este adelanto lo tuvo

España en la época de la reconquista, en donde los alcaldes-eran autoridades de cierto caracter judicial-militar. (4)

Fue hasta el siglo XII cuando empieza a convivir la palabra alcalde con la vieja palabra latina de juez, distribuyéndose las dos denominaciones entre varios tipos de funcionario judicial; pero en la Edad Media, alcalde, no es mas que un juez de caracter especial, después se le acumulan las funciones municipales que acaban por predominar; pero todavía - cuando Lope de Vega y Calderón de la Barca escriben sus obras, "El Mejor Alcalde" y "El Alcalde de Salamea" sucesivamente, estos conservan algo de su caracter original. Alcalde fue siempre un funcionario judicial, término que viene del árabe Al-qadi, que significa, el que juzga, viene del verbo- "cada" que quiere decir juzgar. (5)

A partir de 1212, en el fuero de Castilla promulgado por Alfonso VIII, se regula de manera general la función del alcalde, ubicándolo dentro de la competencia judicial, esa figura se incorpora a toda la legislación española posteriormente tanto a los fueros de aplicación particular como a los de aplicación general, entre los que destaca el fuero viejo de castilla; el fuero real; las partidas; el espectáculo; -- las ordenanzas reales de Castilla y la novísima recopilación (6)

(4)- Ibidem.- Op. Cit. Pp. 222 a 227.

(5)- Ibidem.- Op. Cit. Pp. 228.

(6)- Enciclopedia de la Cultura Española.-Editorial Nacional.- España 1962.- Pp. 160 a 164.

En los primeros tiempos de la institución, el nombramiento lo hacía normalmente el concejo o asamblea local y sus -- funciones judiciales se complementaban con funciones administrativas que se hicieron necesarias a medida que la vida municipal evolucionaba; estos alcaldes nombrados por el propio concejo eran llamados alcaldes de fuero, junto a los cuales existían los alcaldes de salario nombrados por el rey, pero además, debido a que la reconquista no hizo los efectos que esperaban los reyes católicos, los árabes que no salieron de España por las raíces que los estaban a ella, se sometieron, pero el solo número de ellos en las comunidades, reclamaba -- para sí las representaciones en los órganos de gobierno, de esta suerte había siempre tres alcaldes, uno del rey y dos -- de fuero, de estos dos, uno era de los árabes y el otro de -- los castellanos, amba elegidos por sus respectivos grupos.

Llegó un momento en que los reyes absorbieron la facultad de nombrar alcaldes como una treta para restarles representatividad a los árabes que se sometieron al nuevo gobierno de reconquista, sin advertir que de peso lo ponían la bota en el cuello a la democracia que los castellanos demandaban y además, como eran tantas las ciudades, villas y pueblos que por fuero alcanzaban el privilegio de elegirlos, -- fue nugatoria por el momento la medida, porque los alcaldes -- eran verdaderos magistrados populares y la ciudadanía estaba acostumbrada a ellos y la manera de administrar justicia les

daba plena vigencia.

Pero no paró ahí la intenciona de los reyes de manejar a los alcaldes desde su ministerio, porque Alfonso XI convirtió algunos oficios concejiles de elección popular, en oficios de merced real y todavía declararlos vitalicios contra fuero y luego a la medida que recurre Juan II para auxiliarse en los gastos de guerra contra los moros como lo es, la venta de los cargos municipales entre ellos, las alcaldías que fueron transmitidas por sus adquirentes a título de herencia.

En todo momento y hablo de España todavía, la autoridad real se impone sobre los alcaldes de fuero, ya que algunos delitos a juicio del monarca, les son sustraídos para encomendarlos a las supremas magistraturas.

Se trilló tanto el nombre del alcalde debido a las diversas jurisdicciones que le fueron adjudicadas, haciendo una abundancia de estos funcionarios por los reclamos de los diferentes grupos de poder que existieron en la península ibérica aunado al afán de revitalizar la unidad social de ese país, - que se hizo necesario centralizar el poder y nombrar así a un solo funcionario con la jerarquía de presidente municipal y - alcalde a la vez.

Con caracter muy destacado existieron los alcaldes mayores que eran los auxiliares letrados del corregidor y cuyas - características detallo al hacer un estudio de este.

No es muy aventurado afirmar, que hubo en todo tiempo -- junto a los alcaldes de fuero, uno o mas representantes de -- la justicia del rey con distintos nombres y competencia, --- quienes se van imponiendo sobre la opinión de los concejos -- merced al nombramiento de alcaldes de salario, entre los que destaca la figura del corregidor ante quien desde un principio se impusieron los concejos y a través de sus procuradores que tenían en las cortes, pidieron de inmediato la supresión de estos jueces reales, exceptuando a los que eran solicitados por los mismos concejos, pues siempre ha habido, tanto oposición a los gobiernos como lealtad a los mismos entre las sociedades organizadas, por esta razón, mientras unos -- grupos rechazaban la representación del monarca en las comunidades rurales, otros las solicitaban; sin embargo, adoptando una actitud contemporalizadora, los reyes mantuvieron la -- inatitución del corregidor, adquiriendo este a cada dia mayor arraigo en la conciencia de los gobernados. Coincidían -- en el cargo del corregidor las funciones politico-administrativas, judiciales y militares, no solo porque era lo propio de los oficios concejiles de la época, sino también como consecuencia del forcejeo entablado en las cortes entre el -- monarca y los concejos.

En los últimos tiempos de la reconquista, los corregidores también se caracterizan por sus actividades militares, -- factor importante también al lado de los reyes católicos pa-

ra la reconquista de los últimos reductos árabes en España.

Por todo ello, la institución se arraiga en el pueblo al producirse la centralización del poder como consecuencia de la unificación nacional, estableciéndose el corregidor como órgano normal de jurisdicción ordinaria, desapareciendo la justicia de fuero, la de elección popular; generalmente se nombraba en el cargo a letrados, por ser gente media entre los grandes y los pequeños para que no existiera ofensa ni para unos ni para otros; poco tiempo después de haberse extinguido la influencia árabe de la vida nacional, fueron creadas normas tales como la que exigía una sólida preparación a los corregidores.

Con la derrota de Villalar, en donde se derriba el régimen comunero español en 1521, precisamente año este en que se estaba realizando la conquista de Méjico y que a mi parecer fue infame invasión, se afirma la institución del corregidor. (7)

Fue Felipe V quien empieza a delimitar la competencia del corregidor y este mismo, trasplanta a España (1718) la institución francesa de los intendentes, considerándolos jefes de la provincia, pero a poco tiempo desaparece y es restaurada por Fernando VI (1749) atribuyendo a los mismos las

(7).-Ibidem.- Op. Cit.- Pp. 160 a 164.

funciones de corregidor en la capital de su residencia y actuando como superior a todos los corregidores de toda la provincia que ejercían como delegados suyos; pero la amplitud - excesiva de las atribuciones de los intendentes, hizo que su eficacia fuera limitada o sea, que sus facultades se fueran reduciendo paulatinamente. .

Otra categoría de corregidores que no fue muy extensa y era de carácter excepcional, la constituían los gobernadores militares, a los que se confería el gobierno político de la plaza sometida a su mando castrense.

Los alcaldes mayores, actuaban también como asesores de los corregidores en cuestiones políticas y administrativas.

CAPITULO II

EL ALCALDE COMO INSTITUCION JURISDICCIONAL

A)- Antecedentes de Aplicación en México.

Para abordar este capítulo y tomando en consideración de que hasta este momento se ha hablado con cierta singularidad de la figura del alcalde sin considerarlo como debiera ser, dentro de una institución jerárquica inmediata superior con todas las atribuciones y personalidad que le deben conceder las leyes en el devenir y la necesidad de una correcta ministración de justicia en México en las localidades de rango municipal; no podemos sustraernos a la obligación de hablar de la evolución municipal en términos generales y en el contexto del constitucionalismo mexicano en particular.

El acontecer de nuestra vida debe servir para captar imaginariamente el desenvolvimiento de la sociedad humana en un caso concreto de organización como lo es hoy el municipio y ubicarnos en que si los ejércitos de nuestros antepasados aztecas hicieron frente a los invasores españoles, significa esto, que necesariamente existió detrás de esa organización militar, otra mas que abarcó los renglones diversos de la relación social, pero que por los avatares inflingidos por coyuntura de la invasión y su triunfo sobre las comunidades aztecas, se pasó a un segundo plano la organización nativa, para imponer la europea; es así como vemos por regla general -

en los textos, que el municipio tuvo su origen en la Roma Imperial y se menciona así que dentro del imperio Romano-Germánico, fue la ciudad de Múbeck la primera a la que se otorgó el fuero imperial, consistente en la entrega de atribuciones político-administrativas, militares y judiciales que le permitían regir por sus propios preceptos, aunque también Grecia tuvo su propia organización paralela a la que se conoce como municipio; otras sociedades humanas mas, pudieron significarse asimismo como competidoras en este género, pero no tuvieron el imperio como para expandir su organización.

Esta opinión queda reforzada con el pensamiento de Thomas - Hobbes (1588-1679), quien especificó que el hombre siempre tiene la inclinación de dominar a sus semejantes y que esto originó en el estado de naturaleza, una lucha de todos contra todos, porque el hombre es esencialmente egoísta; es un cuerpo dice y solo --- tiende a su propia conservación o lo que busca es su propia utilidad por lo que en las sociedades impera siempre la ley del mas fuerte, pero no en el estricto sentido de la fuerza corporal, -- porque un individuo debil físicamente, puede acabar con uno mas fuerte, aliándose con otro o mediante maquinaciones. (8)

Hobbes fundamenta su teoría concibiendo al hombre o a los hombres en un primitivo estado de guerra, por lo que es-

(8).- CUEVA, Mario De La.- LA IDEA DE ESTADO.- U.N.A.M.-México 1975.- Pp. 69-70.

tos sienten la necesidad ineludible de buscar una forma de -
convivencia social en la que con el mínimo de sacrificio se
obtenga un máximo de libertad para el desarrollo de las ten-
dencias individuales; de esta manera dice, se constituye la
sociedad civil por medio de un contrato y que a través de es-
te pacto, ceden sus derechos a un gobernante.

Por su parte, Juan Jacobo Rousseau (1712 - 1778), acepta
también que hubo una etapa primitiva de la humanidad en la -
que el hombre vivía en el estado de naturaleza, libre y en -
armonía, como un buen salvaje; pero cuando nació el cultivo-
de la tierra y la división del trabajo y con ellas la propie-
dad privada y consecuentemente la desigualdad social entre -
los hombres, se empezó a transformar el mundo. (9)

En el afán de que el hombre recuperara la libertad e ---
igualdad que había perdido, se creó artificialmente la socie-
dad política, los individuos cedieron así a la comunidad sus
derechos naturales.

Es de reconocerse que el origen del municipio es europeo
no obstante ser partidario de que, como el calpulli en la vi-
da política precolombina de México, las organizaciones polí-
tico-administrativas se fueron generando por necesidades na-
turales de los hombres que requerían sistematizar su vida en
comunidad, toda vez que el origen más remoto de organización
política auténticamente mexicana la encontramos, en la confe-

(9).- Idem.- Pp. 112.

deración mexicana, cuyo elemento principal es el calpulli, célula política de la organización del estado azteca, que se encontraba organizado en una institución superior llamada -- Tlaltocam o concejo, estos a su vez, integrados en el Gran Tlaltocam o concejo supremo. El Calpulli tenía la facultad de nombrar a su tlatoani o jefe político de barrio; el Tlaltocan tenía facultades para nombrar a su tecutli o sea, el señor del concejo y estos tenían facultades para nombrar al Tlacatecutli, es decir, al señor de señores o lo que se ha dado por llamarle en los textos de historia, emperador.

De esta manera, no nos remontaremos demasiado para seguir abordando el tema de la institución municipal y por el hecho también de que el primer municipio en México haya sido fundado por españoles en 1521 siendo este el de la Villa Rica de la Vera Cruz, aunque sin mas normatividad que la impuesta por su corifeo Hernán Cortés en donde no se hacía mas que la voluntad de este, por razones de seguridad ya que el alto mando se encontraba radicado en Cuba y se pretendía la necesidad de autonomía en las decisiones de la invasión definitiva de México Tenochtitlan.- (10)

Años mas tarde, en 1523 fueron expedidas las ordenanzas municipales que junto con las decretadas en 1525, fueron las

(10)- COLMENARES, Ismael y otros.- DE CUAUHTEMOC A JUAH Y DE CORTES A MAXIMILIANO.- Ediciones Quinto Sol.- México -- 1986.- Pp. 46 a 52.

que rigieron durante la colonia hasta 1812, año en que se -- promulgó la constitución de Cádiz, de una gran trascendencia para el derecho mexicano, porque en tratándose de la organización municipal, en el artículo 309 ordenaba que para el go bierno interior de los pueblos, habría ayuntamientos integra dos por uno o dos alcaldes, regidores y el síndico procura-- dor. (11)

El alcalde fue desde aquel entonces (1521) un retrato -- del pensamiento de Cortés y este a su vez, el símbolo de un régimen monolítico como el que imperó hasta los últimos días del General Francisco Franco en España. Pero antes de entrar de lleno a la legislación que contempla al municipio, creo - necesario ampliar el sentido del término que nos da la pauta de su origen:

Munus que significa "carga", especie de impuesto que se - establecía sobre los pueblos conquistados por Roma, es según muchos autores, la palabra que dió origen al nombre de munici-- pío; esto no lo vamos a discutir, pero sí, cuando se sen-- tencia que el municipio es la mínima expresión de un Estado; a lo que opondríamos una verdad, que el municipio es la máxi-- ma expresión social de un Estado, de un Estado que se precie de democrata, de un estado que sustente la división de pode-- res, de un estado que practique verdaderamente esa trilogía-

(11)- Op. Cit.- Pp. 303 a 306.

del poder en los municipios, porque en estos es en los que -
recae la consecuencia del esplendor político, social y econó-
mico de un Estado; porque estos son los que padecen social-
mente y con mayor rigor las inclemencias de la depresión eco-
nómica que se manifiesta en el país, porque tienen que produ-
cir sin incentivos gubernamentales, vender sus productos a -
precios irrisorios y adquirir los insumos a precios altos.

Remontándonos un poco mas hasta antes de nuestra era, en
contraremos que desde el siglo VI, en Grecia como en Roma, -
se da la aparición del municipio como asociación de vecindad
En Grecia por ejemplo, Clístenes realiza la integración de -
las cuatro tribus atenienses, las convierte en diez y en vez
de que estén asociadas por consanguinidad que era el vínculo
gentilicio desde la antigüedad tribal; las convierte en tri-
bus sedentarias ciudadanas. (12)

Así aparece por primera vez el municipio como asociación
de vecindad, no de orden gentilicio, no por consanguinidad,-
no por vínculos de parentesco, sino por vínculos civiles den-
tro de la ciudad y crea así Clístenes el "demos" o sea, el -
municipio griego que aparece en el siglo VI; de la misma ma-

(12)- MALET, Alberto y MAQUET, Carlos.- CURSO DE HISTO-
RIA UNIVERSAL PARA USO DE LA ENSEÑANZA MEDIA (GRECIA).- Edi-
torial Nacional.- México 1956.- Pp. 23.

nera surge en Roma con Servio Tulio en el mismo siglo y este al igual que Clístenes en Grecia, transforma de tres a siete tribus las de Roma, rompe con los vínculos gentilicios que antes por consanguinidad unían a las tribus y las agrupa por domicilios o vecindad dentro de la ciudad y ahí surge el municipio romano. (13)

De los ediles romanos nace el régimen edilicio y que aún llamamos así al municipio y a los miembros del ayuntamiento, por antonomasia les decimos ediles, sean regidores o síndicos, presidentes o alcaldes.

Los ediles proclamaban al tomar posesión, sus edictos; -- de ahí viene precisamente el edicto como parte del origen -- del derecho romano, codificado por primera vez por Sexto Papirio en el siglo VI antes de Cristo.

Esta es por lo tanto una institución muy antigua y de -- una gran trascendencia histórica; una institución que tiene veintiseis siglos de existencia; una institución que crea el derecho municipal; una institución que connota el nacimiento de la democracia en el mundo.

El origen de la democracia, viene del nacimiento del municipio occidental, del demos griego, así como política viene de la polis griega.

(13)- KALET, Alberto y MAQUET, Carlos.- CURSO DE HISTORIA UNIVERSAL PARA USO DE LA ENSEÑANZA MEDIA (ROMA).- Editorial Nacional.- México 1956.- Pp. 19.

Por lo tanto, enteramente el nacimiento de nuestro derecho político, de nuestros derechos civiles, de nuestra organización vecinal, de nuestra organización democrática, viene del nacimiento mismo del municipio occidental.

El municipio, término y forma de organización, fue trasladado a España durante la dominación romana y en España se conjugaron tres corrientes fundamentales del derecho municipal a saber: El derecho romano; el visigótico de la dominación de los visigodos que implantaron consecuentemente el -- concilium, del cual se deriva el concejo municipal como corporación y que viéndolo desde el punto de vista de un ayuntamiento, es precisamente un ayuntamiento con las características de la actualidad, y el derecho árabe, o sea, el de los árabes que dominaron a España durante casi ochocientos años, tiempo en el cual influyeron notablemente en la organización municipal de España, al grado de que una gran cantidad de -- los vocablos que usamos actualmente en latinoamérica y particularmente en México, son árabes, por ejemplo, el nombre de "alcalde" que como llevamos asentado, viene de Al-qadi, que significa juez, usado en León por primera vez en el siglo XI pero con una tergiversación posterior que significa no la -- evolución objetiva, sistemática y natural, sino la forzada -- por las circunstancias de reacomodo institucional que vivió España durante su proceso de independencia plena y desalojo-

de los árabes. (14)

Con todo lo anterior, tenemos ya integrado un municipio-bien caracterizado que viene de Grecia y Roma, que es como se lleva dicho, el origen de la democracia y que se trasplanta a España a través de tres corrientes ya citadas como elementales: La visigótica con el concilium; la romana con el régimen edilicio y la árabe con el régimen del alcalde que es precisamente el centro de la atención de este trabajo, y ahí está ya conformado el municipio que posteriormente va a ser trasladado a América.

Lo verosímil, lo real y lo fatídico es que ese municipio nos llegó en los momentos más trágicos de la historia del municipio universal.

La historia gloriosa de las comunas españolas se remontaba a los siglos de la reconquista y Fernando III, rey de Castilla y León, había dado derechos incluso a las comunas para tener ejércitos comuneros a su servicio que ayudaran a la reconquista, dándoles excelentes facilidades financieras y tributarias, pero este gran esplendor del régimen comunero español, con sus cartas-pueblo y fueros, recibió el golpe de gracia en 1521, cuando se enfrentó al absolutismo de Carlos V - y esa afrenta fue el final de la gloriosa época de las comu-

(14)- A. GARRATY, John.- EL MUNDO MEDIEVAL.- Editorial - Bruguera.- España 1981.- Pp. 32 a 47.

nas españolas. Los comuneros perdieron la batalla y pagaron con sus cabezas el desafío con la monarquía española. Esto significa que el régimen municipal que se trasplantó a México en 1521, fue un tipo centralizado de municipio, lo que -- hoy en día podríamos llamar, un municipio de tinte monárquico, que no obstante los movimientos sociales que se han sucedido a lo largo de la historia independiente de México, sus signos no han desaparecido y por el contrario, se han fortalecido ya no como réplica de un régimen monárquico, sino ahora, en uso y abuso de la democracia que impera en el país, -- se han erigido a su amparo, muchos regímenes caciquiles, que han dañado gravemente el desenvolvimiento libre de los municipios y las comunidades que dependen de cada uno de ellos, -- desde luego que esto tiene también una explicación que de -- ninguna manera es una justificación, fundada en el desarrollo de la legislación mexicana respecto de los municipios y así tenemos:

PRIMERO.- El Congreso de Anahuac, convocado por Don José María Morelos y Pavón, emitió la constitución de Apatzingán en 1814, en cuyo artículo 208 alude al municipio, pero dejainalterable la organización que le dió la propia constitución de Cadiz. Esta última que fue promulgada en 1812, en su artículo 309 ordenaba que para el gobierno interior de los pueblos, habría ayuntamientos integrados por uno o dos alcal

des, por regidores y el síndico procurador.

SEGUNDO.- Casi diez años después, al establecerse el Congreso Constituyente en 1823, la situación en México no difería mucho de la que había imperado en la nueva España, porque ni la economía ni la organización social y cultural se modificaron y los partidos en pugna ya agrupados en las logias masónicas, luchaban únicamente por el poder en un ambiente en el cual se llevó a cabo el congreso en el que se elaboró la Constitución Política de México de 1824, que no era nada favorable por coyuntura de la situación, al municipio y su organización.

Esta constitución de 1824, fue el primer intento serio para suplir a las leyes de indias, no directamente para redimir a los mestizos y sobre todo nativos del sistema de explotación colonial, ni para crear siquiera la ciudadanía mexicana, sino para independizar a las clases privilegiadas del vasallaje de España, pero no de la influencia eclesiástica cuyo poder sobrepasaba lo imaginable y el estrecho control social que ejercía sobre el pueblo mexicano.

La constitución de 1824 era sólo una fórmula para adueñarse del poder y nada planteaba para beneficio del progreso económico y social del país.

Respecto de los municipios, no se observa ninguna otra alternativa que modificase su estado organizativo, así, en -

la fracción II del artículo 161 expresa que:

"LOS ESTADOS TIENEN LA OBLIGACION DE ORGANIZAR SU GOBIERNO INTERIOR SIN OPONERSE A LA CONSTITUCION NI AL ACTA CONSTITUTIVA"

Implica que esta ley, le da validéz a la organización sustentada por la constitución de Cádiz, lo que también le da el caracter de un acendrado centralismo.

Por lo que hace a la constitución de 1836, esta en su artículo 22 prescribía, que al establecerse ayuntamientos en los departamentos con mas de cuatro mil habitantes hasta ocho mil, en estos no podrían nombrarse mas de seis alcaldes doce regidores y dos síndicos; es oportuno hacer notar que a través de esta constitución se dividió al país en departamentos, distritos y partidos. Una idea que salta a la vista después de leer los artículos 25 y 26 de esta ley, es la de que los ayuntamientos y los alcaldes tenían sobresalientes atribuciones, en donde por estas instrucciones, los Estados confirmaron a los alcaldes las funciones judiciales, tomando en consideración todavía el estricto sentido del término morfológicamente hablando. (15) y (16).

(15)- MEJIA, Zúñiga Raúl.- BENITO JUAREZ Y SU GENERACION Colección SepSetentas.- México 1972.- Pp. 16 a 28.

(16)- MORENO, Díaz Daniel.-DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANA NO.-Editorial Pax México.- México 1976.- Pp. 132 a 138.

Veinte años tuvieron que transcurrir para que nuevamente se hiciera alusión a la organización municipal después de la constitución de 1836 en que México vivió una etapa de reyertas intestinas por el poder y por crear en las conciencias - de los mexicanos la idea de la independencia total del Estado frente a la iglesia, pues esta representaba aún el baluarte de la dominación española.

Por lo que hace a la constitución de 1857, esta, en primer término convierte a los departamentos en Estados, segun las bases establecidas en la constitución de 1824, por lo -- que al hacer referencia a la organización de los nuevos Estados, se estipuló que estos adoptarían la forma de gobierno - republicano, representativo y popular, característica de un Estado federalista. La imprecisión de esta dictaminación --- constitucional, dió lugar a que dichos Estados se organiza-- ran arbitraria y desproporcionadamente, sobre todo en tratán dose de la relación municipio y gobiernos de los Estados, en donde estos adoptaron una fuerza predominante sobre el municipio, toda vez que por encima de la constitución de 1857 -- existió el poder ilimitado, casi absoluto de los gobiernos - estatales, en oposición a la necesidad del desarrollo de la libertad municipal, dando al traste como corolario la aparición de regimenes municipales caciquiles como aún los tene-- mos en varios estados de la república.

La falta de vigencia plena de la constitución de 1857; -
aunado al advenimiento del regimen del General Don Porfirio-
Díaz, borró toda idea de autonomía municipal, al reunir en -
este gobierno a los ayuntamientos en unidades administrati-
vas que recibieron los nombres de partidos, distritos y pre-
fecturas, lo que hace que el municipio sea realmente nuevo -
en México, porque por razones de concatenación del mismo sig-
tema de gobierno porfirista, los prefectos no acataban mas -
reglamentos ni disposiciones que no fueran las del goberna-
dor, precisamente de ahí la crítica que hacemos del mal uso
del término alcalde, cuya función empieza a trastocarse en -
España como correspondencia al sistema monárquico que imperó
incluso hasta el franquismo, y no es que sea un órgano que -
signe el atraso como lo damos a entender al querer que se --
aplique al presidente municipal el caracter de alcalde a la
usanza de España o con la mentalidad de un alcalde fuerte al
estilo norteamericano; la alcaldía es una institución que po-
ne en evidencia nuestro alto grado de democracia en la misti-
ca de la división de poderes. (17)

La figura del alcalde en cuanto a su función judicial en España, ha sufrido las transmutaciones inherentes a los movimientos políticos acaecidos en aquella nación, por ejemplo y para no remover mucho el tiempo, vamos a ubicarla en el siglo pasado, desde que las cortes de Cádiz la suprimieron para restablecerla durante la reacción absolutista como una de las banderas de ese movimiento, sin embargo, en 1834 se pretende quitar la jurisdicción contenciosa a dicha figura para darle esas facultades a los jueces letrados de los partidos judiciales; pero en 1835, por real orden del 12 de Febrero se les reservó a los alcaldes el conocimiento de los negocios civiles de escasa cuantía y se les autorizó para practicar las primeras diligencias como delegados de los jueces de instrucción, lo que se ratifica diez años después a través de la ley de 1845 inspirada en la división de poderes sostenida por Montesquieu (1689 - 1755), en donde se atribuye a los alcaldes especialmente a los de pequeños poblados, funciones judiciales que se les mantiene hasta la creación de los jueces de paz; no obstante que estas atribuciones fueron por decreto, en la práctica eran facultades excepcionales, porque el alcalde, después de su función judicial en el ayuntamiento, era a la vez asesor en cuestiones políticas y administrativas del corregidor, lo que hizo también que en la constitución de Cádiz se hiciera desaparecer esta figura pa-

ra considerar a los alcaldes con el doble caracter, de agentes del gobierno y presidentes del ayuntamiento. (18)

Esta última relación fue el modelo que imperó durante el régimen del General Don Porfirio Díaz, en cuya dictadura el municipio vivió un estado de decadencia y como respuesta a esta posición, Don Francisco I. Madero, Jefe del Partido Democrático y Antirreeleccionista, estableció en su programa de trabajo la idea de la libertad del poder municipal y la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas.

Pero, ¿cómo se empezó a aplicar en México ya trastocado el término?

Recordemos que Hernán Cortés, después de no ser un hombre preparado culturalmente, empezó a erigir ayuntamientos en la medida en que avanzaban sus triunfos de invasión en las comunidades en las que le parecía adecuado erigirlos, sin apegarse a estatuto o norma alguna, ni para su integración, ni para señalarles facultades; la voluntad de Cortés tenía fuerza de ley sobre las exiguas facultades de los ayuntamientos y aquí señalamos una vez mas la vertebración que une al tipo de gobierno de la España del siglo XV con el que

se impuso en la Nueva España desde los inicios de los actos de invasión. Las ordenanzas cortesianas ponen en claro el carácter del gobierno de la Nueva España, cuando dice que -- por ser capitán general y gobernador de la misma Don Fernando Cortés (Hernán Cortés) y en virtud de los poderes reales transmitidos en su favor por el emperador, deban guardarse y cumplirse dichas ordenanzas, estableciendo primeramente que en cada una de las villas integradas haya dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores así como un procurador con un escribano, quienes juzgarían las causas civiles y criminales, no siéndoles permisible ni a estas autoridades, mucho menos a los pobladores de las villas, elegir o nombrar a alguna -- otra persona en sustitución de aquellas, si no fuere Cortés o su lugarteniente en ausencia de aquel.

La figura del alcalde en México se hace patente con la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, lo que refiere Bernal Díaz del Castillo en su Historia de la Nueva España, al decir que los primeros alcaldes fueron, Alonso Hernández-Puertocarrero y Francisco de Montejo. ((19))

La situación que privaba como consecuencia de los actos de conquista o invasión como le he venido llamando a lo largo de este trabajo, entre los españoles aposentados en Cuba y los que habían sentado sus reales en Veracruz y lo que ---

(19)- CASTILLO, Bernal Díaz Del.- HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA.- Círculo de Lectores, S.A. Barcelona 1971.- Pp. 124.

podía haber entre estos y los sojuzgados mexicanos no eran -- para menos, de ahí que el temor de Cortés de perder lo ganado se pusiera de manifiesto no creando un poder detrás de -- otro y centralizó ese dominio que ya tenía sobre las tierras invadidas.

Quiero hacer hincapié, que en la medida en que Hernán -- Cortés iba configurando sus municipios además del que fundara en Veracruz, se iban advirtiendo en su administración los signos de los desenlaces del régimen ibérico y estos mismos -- indicios como lo son la venta al mejor postor de los cargos -- concejiles. Los reyes de España reclamaban mayores fondos -- económicos y establecen la regiduría perpetua, tanto en España como en México posteriormente, o sea que los regidores -- ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padres a hijos. Esto aparentemente inofensivo en México, tuvo después resultados funestos para España, porque el español rico compraba su regiduría perpetua, cuando moría la legaba y el heredero ya era criollo, por lo que al pasar de una generación a otra, la regiduría perpetua fue entregando -- el control de los ayuntamientos de todo el país a manos de -- los criollos; en esta forma el criollismo tuvo una gran tribuna para hacer política y para defender sus intereses locales y de clase inclusive. (20).

(20)- OCHOA, Campos Moisés.- LA REFORMA MUNICIPAL.- Editorial Formá Hnos., S.A.-México 1979.- Pp. 152.

Y no es sino hasta el Congreso Constituyente de 1917 -- cuando se produce el debate mas amplio sobre la institución municipal, ya que los propios constituyentes tenían necesariamente que reaccionar en contra de la situación de hecho que -- prevalecía como resultado de la dictadura del presidente Don Porfirio Díaz, quien mediante los procedimientos disciplina-- rios mas férreos ejercía su autoridad, llegando al extremo de sus abusos, de aplicar sin formación de causa ni comprobación del delito, la relegación o el destierro hacia Valle Nacional y Quintana Roo o bien la aplicación de la ley fuga que lleva a la práctica mediante las acciones del principal brazo -- ejecutor, la temible policía rural.

Los constituyentes debatieron ampliamente el proyecto del artículo 115 que se relaciona con la institución municipal en el que se concedió al municipio, la personalidad jurídica propia que requería para contratar así como para adquirir bienes y para defenderse; sin embargo, quizá era mucho pedir el establecer en la propia constitución la existencia de un órgano jurisdiccional como el alcalde, dado que como el propio dictamen dice: Los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido; pero este vacío y que es precisamente la representación del poder judicial en los municipios, -- da lugar a que los congresos locales conformen y denominen a-

los jurados a su arbitrio, así, cuando unos le dejaron la denominación de alcalde que es la correcta por la etimología del término, otros le denominaron juez menor en la línea descendente de la jerarquización del juez de primera instancia como es deseable en la teoría y en la práctica, pero en este último ámbito no es así, porque el juez menor tiene la superposición del presidente municipal que también ejerce las facultades jurisdiccionales, de ahí que en algunos casos de los medios publicitarios o de comunicación masiva se le empuje a llamar alcalde al presidente municipal. (21)

La constitución federal crea al municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los Estados van a estructurar su régimen municipal, reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas y dan los principios ideológicos y políticos que deben inspirar a los congresos locales.

Esto tiene como origen, que el constituyente de 1917 al ratificar el federalismo como decisión política fundamental, reconoce al municipio como la base territorial política y administrativa de nuestra república.

Dentro de un régimen federal, las características de des

(21).- Op. Cit.- Pp. 322 - 345.

centralización municipal deben ser sólidas si se quiere preservar la integridad del sistema, toda vez que es principio elemental del federalismo, que debe haber una zona significativa de competencia entre la federación y los estados, por esto las propias constituciones de los estados prevén las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre los órganos estatales y municipales, pero todo ello subalternándose a los dictámenes de la constitución federal.

Indudablemente que el municipio representa la célula política de todo estado y en el caso de México, es una institución fuertemente arraigada en nuestra historia, porque sus notas esenciales las encontramos como ya se ha asentado en páginas anteriores, en las sociedades aztecas y las mixtecozapotecas, aunado a que el primer municipio de América fue fundado por españoles en México.

El devenir del tiempo, correlativamente con la multiplicación de los habitantes de nuestro país y el incremento de los reclamos sociales de contextura política, nos demuestran que no es suficiente la simple declaración de que los municipios pueden administrar su hacienda; es necesario que a través de la federación se den también las bases para que los municipios administren debidamente la justicia dentro del marco de una legislación completa de los estados, que vaya más allá de lo tradicional, porque la centralización del po-

der y la absorción de facultades, lleva a los municipios al anquilosamiento, perdiendo el principal objetivo de constituirse en entidades libres, en personas morales eficaces como una genuina célula, de una democracia que participa de la integración de la República Mexicana.

Se ha insistido, se ha acentuado el preponderante mérito de la institución municipal con la esperanza de que el martilleo constante, algún día se hará realidad un municipio fuerte, libre y eficaz; siendo el municipio como lo es, una verdadera escuela cívica, un sitio en donde se inicia la democracia, en donde se ejercita el mandato mas directo y al lado de la población, es del que debe ocuparse con mayor diligencia todo gobernante si desea tener una gestión que perdure por mucho tiempo en el concepto de todo mexicano, debe el gobernante reforzar esos cimientos de donde parte la estructura del Estado Mexicano, atendiendo las exigencias de esas comunidades proverbialmente relegadas, de esta manera forjará mejores gobiernos municipales que serán el aval del ascendente mejoramiento político, económico y social de los mexicanos y consecuentemente la base social mas férrea del gobierno federal. Es hasta nuestros días cuando se ha promovido la participación ciudadana, no en la forma integral de como se requiere, porque los municipios deben participar en los programas, en la planeación de los mismos y en la toma de decisiones que les es favorable; esta otra propuesta y

la práctica consecuente, dan al traste con la necesidad de mayor eficacia institucional a fin de hacer efectiva la sentencia del Artículo 39 de la Constitución General de la República que dice en parte modular:

"....TCDO PODER PUBLICO DIMANA DEL PUEBLO Y SE INSTITUYE PARA BENEFICIO DE ESTE...."

Se ha insistido también que para darle plena vigencia a la institución municipal, es necesario democratizar su vida interna, mediante una representación genuina de sus habitantes y tratar por todos los medios posibles, lograr la proscripción del despojo de atribuciones y la usurpación de la voluntad municipal por los gobiernos estatal y federal; es necesario perfeccionar el marco normativo a fin de establecer nuevos municipios, suprimir los ya existentes o fusionar los según las necesidades propias de las comunidades; es necesario facilitar a los municipios la construcción de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, así como una efectiva participación de los ayuntamientos en la resolución de las cuestiones jurídicas que se suscitan entre los ciudadanos y la participación de estos en las acciones y órganos municipales.

En todo momento existe la esperanza de mejorar permanentemente la administración municipal para alcanzar todas las aspiraciones, ¿pero cómo se alcanzaría si están tan arraiga-

dos los hábitos de esperarlo todo de los gobiernos estatal y federal?. ¿Cómo?.. si les seguimos negando capacidad a sus servidores o se arguye la falta de colaboración y apoyo ciudadanos sin considerar muchas veces el origen impopular de los ayuntamientos o por la ausencia de un consenso que el gobierno no se ha sabido ganar, todo esto puede superarse con los deseos de querer hacerlo mediante la simplificación de trámites y procedimientos, la propiciación del acercamiento de los servicios al gobernado y la facilidad que se brinde para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento asimismo de sus obligaciones; el establecimiento también de una eficaz recaudación y la disposición de los fondos municipales en beneficio de los propios municipios.

El marco jurídico con miras a perfeccionarse, adolece de imprecisiones aún en el ámbito de las competencias y esto da lugar en muchos de los casos a que las autoridades municipales ignoren el alcance de su actividad y la ciudadanía conciba en consecuencia un solo gobierno y un solo órgano de expresión como lo es, el Ejecutivo Federal.

La desaparición del centralismo en todas sus manifestaciones va unido necesariamente a la elaboración de un programa de descentralización permanente de la administración pública federal por medio de la reasignación de funciones y organismos federales a los estados y municipios.

Quiero recalcar para cerrar con este capítulo, que el -- centralismo y el desarrollo desigual son muy claros y son in justos a la vez, porque los recursos no están equitativamente repartidos y las administraciones municipales disponen de los menos; a esto coadyuva la actitud que asumen muchos funcionarios, por no decir la mayoría, que para facilitar sus actividades las realizan desde la comodidad de sus escritorios y además, con una concepción unitaria de un país o de una entidad federativa que objetivamente y por naturaleza de be y tiene cambios y estos funcionarios en muchos de los casos, se tienen por únicos que saben, que conocen y son honorables y se sitúan en un nivel supremo considerando a sus dependencias a las autoridades locales. La otra desventaja paralela a la ya oficializada desproporción en los recursos -- que se canalizan a los municipios es, que solo obtiene quien exige o quien tiene un representante activo en un órgano oficial federal.

B)- Caracter Real del Alcalde en el México Moderno.

Hemos hablado páginas atrás de la terminología Norteamericana de "un alcalde fuerte;" pensamiento paralelo de un régimen monárquico, semejante a la estructura y práctica política basada y relacionada directamente con la explotación de los sectores pauperizados, que en algunas regiones del país, o por decir entidades, se da y no vamos a pasar por alto, -- que son los sectores desposeídos tradicionalmente los que requieren de defensa, los que requieren de un órgano que se identifique con sus intereses, sus hábitos, sus tradiciones y costumbres en contra de grupos sociales detentadores de los excedentes de la producción agrícola y que se arrojan además el derecho de dominio en lo político y asimismo, que forman parte vital del escenario nacional; estos toman decisiones, imponen representantes políticos y contribuyen a mantener -- las actuales formas de explotación aún en contra de la modernización del aparato económico y del sistema político por el que luchan algunos sectores de nuestra sociedad y con una base fundamental que es la división de poderes necesaria en la práctica en nuestro medio rural.

Si asentamos anteriormente el sentido y significado etimológico del término alcalde no es una necesidad la de que sea este término el que signifique a una figura representativa del -

poder judicial en los municipios de cada entidad federativa, dada la libertad tan amplia que consigna el artículo 115 constitucional en favor de los Estados para que legislen acorde con sus estructuras sociales, todo lo referente al municipio y al ayuntamiento, sino que la mención de este símbolo que es el del alcalde lleva dos consignas: La primera de ellas tiene relación con el hecho de que se están plagiando modelos tergiversados de otros países, que por un lado conllevan a constituir y reforzar regímenes monolíticos, monárquicos, autócratas y por el otro, se dirigen a conformar ejecutivos fuertes embadurnados de democracia, cuando se les empieza a dar a los presidentes municipales el calificativo de alcaldes y disculpen los lectores el rigor de la expresión, cuando me atrevo a convocar a cerrar filas para la adaptación del adecuado lenguaje castellano en la aplicación del término alcalde y la función que este desempeña y debe desempeñar; la segunda de estas consignas es a guisa de juicio, a modo de opinión, tomando como base la figura del alcalde y el significado de juez que tiene, para sugerir: Que se establezca la obligatoriedad en el susodicho artículo 115 de la Constitución General, para que las entidades de la federación mexicana, adopten en su legislación municipal, no sólo la traza que simbolice al poder judicial local en las comunidades de nuestras provincias, sino que ostensiblemente practiquen su papel esos órganos, confiriéndoles los asuntos civiles y penales con apego a la jurisdicción voluntaria y sin restricción alguna sobre cuantía, no así los asuntos mercantiles.

En este último avance del presente trabajo, cabe hacer notar que siguiendo los lineamientos de los estudiosos de la -- sociología, encontramos que efectivamente, la división social está integrada a decir del campo, por tres clases muy bien -- definidas, a saber: Los agricultores capitalistas, los agricultores medios y por último, los agricultores pobres. Los primeros con facilidad y frecuencia utilizan los créditos banca---rios que obtienen gracias a su solvencia económica que les garantiza el suministro de fondos, estos representan al sector-rural mas poderoso política y económicamente y resultan en -- gran parte inmunes a la aplicación de la ley local por grave-que sea la falta cometida, primero, porque influyen en la no-minación de los jefes políticos si no es que en muchos de los casos los imponen; segundo, porque son los primeros que apor-ten las cuotas ciudadanas que impone el ayuntamiento y en for-ma extraordinaria o en calidad de regalía, contribuyen con -- fuertes cantidades de dinero y, tercero por estar constitui---dos en la fuerza económica agrícola y tienen capacidad para -absorber la mano de obra fluctuante o de base en la comunidad e incluso, en una región determinada.

Los segundos, es decir, los agricultores medios, por el -simple hecho de defender y apoyar el estado de cosas reinan--te tienen en términos políticos, cierta influencia y gradual-mente a medida que progresan económicamente, debido a que ---

aparte de las utilidades que obtienen de su producción agrícola la personal, logran absorber gran parte de los excedentes de producción de los agricultores pobres o no propiamente excedentes, sino que son parte de las cosechas que destinan al mercado a efecto de allegarse fondos económicos; logran así el control de una parte importante de la población.

Hay una acotada diferencia entre los dos sectores de agricultores mencionados y estriba en que los primeros, la influencia que ejercen en las comunidades es indirecta es decir a través de sus administradores o por instrucciones de algunas autoridades mas elevadas a las del municipio, debido a que estos señores comunmente no residen corporal o materialmente en los sitios de sus posesiones, sino que radican en las capitales de sus respectivos estados o en el Distrito Federal, lo que no sucede con el segundo sector, porque estos en su mayoría, si están presentes en sus comunidades y el poder que ejercen es directo.

En tercer término centraremos la atención en el grupo de campesinos pobres, estrato al cual pertenecen aquellos que poseen de una a dos hectáreas de terreno pero que naturalmente, si el producto de esas tierras no les alcanza para satisfacer las elementales necesidades de una familia durante todo el año, este grupo se ve orillado a vender su fuerza de

trabajo en los períodos en los que sus parcelas no están aptas para ser trabajadas, esta parte de los trabajadores agrícolas, ideológicamente se reconocen a sí mismos como campesinos y no como obreros a jornal, pero en términos económicos, están engrosando las filas de aquellos jornaleros agrícolas que no poseen un solo metro de terreno cultivable pero además estos grupos tienen casi vedado el camino para que sus hijos se capaciten profesionalmente y adquieran otro nivel, por ende resultan presa fácil de los mesquinos intereses de dominación ejercida sobre ellos por los primeros grupos señalados en este inciso.

Antaño era el cura quien desde el púlpito hostigaba a sus feligreses para que estos adoptasen las medidas que convenían a los caciques o cabildos impuestos por los mismos caciques; actualmente esta situación va cediendo terreno a favor de los maestros rurales y algunos profesionistas hijos de campesinos pobres que han logrado escapar de la miseria del campo para ir a la ciudad a capacitarse; este grupo, unas veces equidistante al desarrollo del pueblo, otras superando el ámbito favorable a los caciques, con menosprecio de sus vidas, de su libertad y su salud o la de sus familiares, trabajan en pro de la democracia en sus comunidades y por la correcta aplicación de la ley, pero esta colaboración resulta insuficiente si el gobierno federal no toma las medidas legislativas mas-

eficaces para someter el ambiente caciquil que se vive en el medio rural, para entrar de lleno al desarrollo mediante la sujeción a la ley y sobre todo, el apego a la tesis de la di visión de poderes.

No es solo el cumplimiento al requisito indispensable pa-
ra obtener el derecho al examen profesional lo que me ha lle-
vado a realizar esta labor, sino la experimentación personal
que me ha dado el haber establecido contacto directo con el-
devenir social, político y jurídico de las comunidades que -
me han servido de ingrediente y el menoscabo observado en la
impartición de justicia en el medio rural, partiendo de la -
premisa de que un presidente municipal, está llegando a ser-
un verdadero "alcalde mayor" como se le empezó a llamar bajo
el reinado de Alfonso VI en España en 1805 a los funciona---
rios municipales, en quienes delegaba el propio rey su auto-
ridad.

Esta última afirmación nos sirve de cimicnto también pa-
ra negar en tono rotundo a que se le siga llamando "alcalde"
al presidente municipal, porque es innegable, de que de se--
guirlo haciendo como se ha empezado ya a calificar al munici
pe, se caiga ideológicamente en el reforzamiento de un régi-
men monárquico provincial que de por si ya se practica en al
gunas entidades de la federación, debido al descuido de las-
autoridades superiores a las del municipio o a los compromi-
sos políticos establecidos entre aquellas y los grupos de po

der existentes en las regiones de nuestro medio rural, siendo execrable la casi inexistencia de la trilogía del poder.

No obstante el acro panorama que se entrevé con este trabajo, existe un Estado en el territorio nacional al que se -- atribuye la práctica de una ejemplar democracia pero que abor-- daré en el próximo capítulo.

La necesidad imperiosa de que el alcalde, siendo delegado del poder judicial en cualesquier latitud de nuestro país, es hoy mas que nunca para nosotros, una ingente exigencia, para desterrar mediante ese órgano y su eficacia forzosa, las acti-- tudes licenciosas que asumen los presidentes municipales en -- la impartición de justicia, algunas veces ajustados a la pre-- sión de los grupos de poder existentes, de la localidad o re-- gionales y otras, ajustados al vacío de instrucciones expre-- sas que orienten a la equidad, lo que significa en un momento dado, un vacío de poder oficial.

Lo último asentado llevado a la práctica en el medio ru-- ral a través de una vigorosa legislación local y una profunda reforma al artículo 115 de la constitución general de la repú-- blica, vendrían a reforzar nuestras instituciones con el cré-- dito popular de la justicia paritaria en México, al constitu-- irse en cada localidad, verdaderos tribunales populares presi-- didos por un alcalde y nó por un presidente municipal, nombra

do o ratificado aquel, por el Tribunal Superior de Justicia - del Estado, a cuyo cargo y en contacto directo y constante estaría la vigilancia del fiel cumplimiento de su encargo.

El gobierno que se valore de que todas sus actitudes circulan dentro del marco de la legalidad, debe poner considero- mucha atención a las exigencias de la ciudadanía. Si de 1917- a 1987 la población de nuestro país se ha incrementado de doce millones a mas de ochenta millones de habitantes, lo natural es reconocer que las exigencias de un pueblo de las prime ras dos décadas de nuestro siglo, no son las mismas que las - necesidades del momento. Esto no entra en contradicción de -- ninguna manera con lo asentado páginas atrás, porque una cosa es el sometimiento forzoso de la población rural y otra, la - carencia de medios legales a los que pueda acogerse el ciuda- dano que ve afectados sus intereses personales o sociales; el hecho de que a la fecha se haya multiplicado profusamente la población no implica que por ese solo hecho los cacicazgos ha yan desaparecido o que sea mentira que existan; lo que sucede es que los caciques van modernizando sus formas de dominio, - las van haciendo mas sutiles y aunque se trata de gente que - no pertenece al partido en el poder, porque son de los que -- aprovechan la paz social que hemos tenido y el desarrollo -- económico que piramidalmente se ha logrado, para crear una se

rie de factores reales de poder; a estos caciques los vemos participar en las campañas políticas pero porque están en juego sus intereses, porque si no lo hacen, quedaría en peligro su dominio en una zona del país o de una rama industrial, cultural y artística inclusive; estos buscan la rendije política que exista para ubicarse preferentemente dentro del partido oficial que es del - que obtienen mejores garantías de protección.

Las reformas al Artículo 115 Constitucional llevadas a cabo en el año de 1983 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de Febrero del mismo año, aunque tienen mucho de - generosidad hacia el municipio porque con ellas se entrega el ma nejo de sus recursos económicos, dista mucho de ser una reforma- capaz de ser asimilada en toda su magnitud por las entidades federativas en forma inmediata, pues hasta la fecha, ya vienen los municipios haciéndose cargo del cobro y recaudación de los im--- puestos prediales y aquellos conferidos a través de las fracciones : II, III, IV, V y X del referido artículo 115, pero haciendo eco de circulares, acuerdos y convenios entre gobier-- nos de los Estados y municipios y no de una ley local que hasta este momento no se contempla como consonancia de la reforma, de esta manera se puede decir, que dicha reforma se está poniendo a prueba; pero si se plasma ya en las leyes locales, no irán a un-

terreno irresponsable de competencias y recursos, porque el manejo de esa economía implica mayor responsabilidad tanto para Estados como para municipios en la formulación de presupuestos y en la administración de las finanzas, para ello es muy importante una vigilancia estricta entre los tres niveles de gobierno; los convenios de coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda serán instrumento para eficientar las nuevas atribuciones. En este contexto, la capacitación de los funcionarios municipales es requisito de eficiencia para hacer de la descentralización económica un cabal proceso de redistribución del ingreso público. No obstante todo esto, los municipios siguen permaneciendo relegados como instancia gubernamental y representativa de la comunidad.

PRIMERO.- Por la imprecisión e indefinición jurídica de las responsabilidades y competencias de los ayuntamientos para administrar justicia dentro de sus propias comunidades.

SEGUNDO.- Por la inequitativa aplicación de los fondos federales a Estados y municipios y la insuficiencia de la hacienda municipal que tiene que ser cubierta con menoscabo del esfuerzo ciudadano para generar la infraestructura que necesita en tratándose de los municipios pequeños y que son una gran mayoría.

TERCERO.- Por la insuficiente organización administrativa que tiene como base una incompleta legislación en los renglones de los dos primeros puntos y,

CUARTO.- Por la clara ineficacia de los programas de asistencia o de apoyo gubernamental, ya en lo político, en lo económico, en lo cultural, en lo educativo; no por las instituciones en sí, sino por el elemento humano que lleva a la práctica los designios gubernamentales y legales.

Como aspiración del constituyente de Querétaro, la libertad del municipio mexicano y su definición como base de la organización politico-administrativa consagrada en nuestro máximo ordenamiento jurídico, quedaron relegadas en el devenir histórico del siglo que vivimos. Como motivo de esta razón en la que el municipio ha sido relegado de la gráfica de decisión y participación del desarrollo nacional como instancia representativa del gobierno y de la comunidad, es la tradicional dependencia política del gobernador o de otros altos funcionarios estatales, aparte del gran sometimiento financiero a los gobiernos federal y estatal, dando lugar que muchas veces se vea el ejercicio de las autoridades municipales cuando si fuesen empleados del gobernador y no la práctica vital de comisionados del pueblo.

La inclusión de esta problemática en el presente trabajo, no es una mera retórica que conlleve a llenar páginas y renglones, sino porque constituyen reiteradamente la causa y el efecto de otra; están por decirlo, fuertemente concatenadas, por tal razón la problemática de los municipios se agudiza -- con relación a los círculos viciosos con un alto grado de complicación para darles solución sin perjuicio de una trascendencia negativa en lo político, en lo social y por lo tanto -- en lo económico; porque todo movimiento social negativo perjudica económicamente al país momentáneamente, pero sirve de eslabón para mejorar las condiciones sociales cuando se recogen sus frutos en términos legales o de justicia social.

La situación que se está describiendo, da al municipio un impedimento para ubicarlo como instancia gubernamental, capaz de ejercer una influencia con apego en la ley; capaz de condicionar y/o participar en la variable económica de cualquier momento histórico de nuestro país.

No cabe la menor duda que los municipios en México aún -- permanecen hundidos, no obstante las reformas emitidas por el Congreso Federal durante 1983, de cuyos alcances y negación -- del ángulo competencial de los municipios para administrar -- justicia a través de un órgano jurisdiccional como el alcalde me ocuparé en el siguiente capítulo.

CAPITULO III

CONCEPTO JURIDICO DE ALCALDE

A)- En la Legislación del Estado de Nuevo León.

Quedó asentado al final del capítulo anterior mi parecer de que las reformas de 1983 al artículo 115 de la constitución general, no establecen el ángulo competencial de los municipios para administrar justicia y aunque estas reformas -- han sido aduleadas de un gran alcance y una gran trascendencia no lo dudamos un solo momento cotejado con el atraso económico en que están sumergidos los municipios, antes al contrario hacemos eco de quienes las halagan, porque estas reformas en las que se implanta la planeación sistemática como herramienta para desarrollar las acciones de gobierno, producen la probabilidad de romper con innumerables círculos viciosos que -- tienen empantanado al municipio mexicano. El panorama del ensanchamiento y fortalecimiento de la hacienda municipal, prevé una mejoría en los servicios públicos que prestan los municipios y circunstancialmente se puede pensar en un municipio-nuevo que se circunscriba no solo a su función tradicional, -- sino que se cubierta en autor promocional del desarrollo en -- todos los ámbitos de la vida de las comunidades.

"TRADICIONALMENTE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SOLO HA ESTUDIADO LA ESFERA DE COMPETENCIA FEDERAL Y LOS TECNICOS HAN OLVIDADO LA LOCAL Y LA MUNICIPAL, O A ESTA ULTIMA LA ESTUDIAN COMO ELEMENTO ADHERIDO A LA ORGANIZACION FEDERAL" (22).

Y ciertamente, el municipio ha estado relegado, desde su estudio, hasta la materialización de los beneficios o participaciones; pero no fue sino hasta el régimen presidencial de Don Miguel De la Madrid Hurtado cuando se le quiso dar la atención que merece; aunque la exigencia prevalecía en cada cambio de gobierno federal; cupo el mérito en el Presidente de la República en turno, quien en los primeros días de su mandato, propuso al Congreso de la Unión, las reformas y adiciones al 115 constitucional, dividiendo este precepto en diez fracciones que abarca dos aspectos que antes limitaban la vida del municipio:

PRIMERO.- El aspecto político en el que el municipio mexicano quedaba subordinado a los poderes superiores, y,

SEGUNDO.- El aspecto económico que tenía postrados a los municipios y cuya situación en este ámbito no era menos desastrosa que la política y no es de menor grado a la subsistente -

como lo es la limitante establecida en la administración de justicia y que es otro de los escollos que hay que desvanecer para allanar el camino que le da al municipio la autonomía -- plena que requiere como resultado de nuestro avance como país en vías de desarrollo.

El artículo 115 que nos ocupa, hasta antes de la reforma fijaba en su fracción II:

"LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARAN LIBREMENTE SU HACIENDA, LA CUAL SE FORMARA DE LAS CONTRIBUCIONES QUE SEÑALAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS Y QUE EN TODO CASO, SERAN SUFFICIENTES PARA PODER ATENDER A LAS NECESIDADES MUNICIPALES"

Estaba claro que el erario municipal se veía en serios -- aprietos; hasta 1982 en el municipio prevalecía una elevada -- dependencia financiera del estado y la federación, si consideramos las características que tenía el presupuesto de ingresos municipal y que son las siguientes:

1.- Se circunscribía a ser un listado simple de actividades gravadas, pero sin contener una política fiscal que tomara en cuenta la estructura económica regional en donde se localiza al municipio y desvinculada de una política de desarrollo general.

2.- Los ingresos estaban limitados a una serie de dere---

chos misceláneos.

3.- Los congresos determinaban el contenido total de las leyes de ingresos municipales y,

4.- La entrega de las participaciones federales y estatales como una principal fuente de ingresos se hacía con significativos retrasos, lo que ocasionaba problemas financieros a los municipios.

Por lo que respecta al presupuesto de egresos que tenía que ser aprobado por los congresos locales, esto limitaba la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda.

Este centralismo tenía entrapada la vida institucional del municipio que percibía los ingresos por: Productos, derechos, impuestos y aprovechamientos, los cuales canalizaba hacia la tesorería del Estado en su totalidad, lo que les hacía ser sólo tributarios a los ciudadanos, pero no beneficiarios.

Tres de Febrero de 1983, fecha memorable para los municipios, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicó las reformas y adiciones al artículo 115 del máximo ordenamiento jurídico; a partir de esa fecha, legalmente el erario del municipio ya no depende en lo elemental de los raquíuticos ingresos enunciados anteriormente, porque a ellos van agrega-

dos ahora el impuesto predial y el impuesto sobre traslación de dominio que han sido elevados a rango constitucional con el fin de fortalecer la hacienda municipal.

La demanda de justicia a los municipios ya era incesante y con ese motivo se insertó en la fracción IV de la reforma como concepto originario del artículo 115, la libertad de administración de su hacienda por una parte, ya que por la otra a manera de descentralización se fijó en favor de las comunidades municipales, los ingresos o contribuciones en los que incluyen las tasas adicionales que establezcan las legislaturas locales sobre propiedad inmobiliaria, lo que abarca tanto el traslado de dominio, el fraccionamiento y la división inmobiliaria. Debe ser plausible sí, el hecho de que la reforma establece también que los presupuestos de egresos de los municipios, deben ser aprobados sólo por los ayuntamientos con apego a los ingresos disponibles y claro está, de acuerdo con los ingresos que se les haya autorizado, porque nadie mejor que los ayuntamientos conoce de cerca las necesidades de sus respectivos núcleos sociales para establecer sus propios presupuestos de gastos.

Estas reformas, naturalmente con muy buenos deseos del Ejecutivo Federal, están procurando el mejoramiento de la realidad que viven los municipios y ninguna mejor manera de hacerlo que a través de la ley, de esta manera, la norma jurídica

ca propicia y extiende los canales para el cambio político,-- social y económico y abre un espacio muy amplio para que a -- través del derecho se modifiquen y destruyan los obstáculos - que ha encontrado la democracia mexicana en su lucha por al-- canzar el modelo de país que deseamos.

En la mayoría de los 2,378 municipios, los presidentes- municipales no tenían mas actividad que: Presidir las sesio- nes del ayuntamiento y en otros casos a presidir las asam--- bleas del pueblo; dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos; vigilar el funcionamiento de las comisio- nes municipales; vigilar la recaudación de los impuestos en - las ramas autorizadas; resolver las peticiones de los particu- lares y en muy contados casos, a ejecutar las resoluciones -- dictadas por los alcaldes como debiera ser en todo el país.- Esto facilitaba al presidente municipal invadir otras esferas de competencia como la de los alcaldes y tratar de resolver - directamente los asuntos de caracter penal, civil y mercantil que se presentaban, liberando de esta responsabilidad al re- presentante del poder judicial.

Es importante el señalamiento del contenido de la reforma al artículo 115, porque ahora, el presidente municipal tiene conferida una mayor actividad en la rama administrativa del - municipio y se hace mas urgente facultar a través de una adi-

ción mas al referido artículo 115, a un representante del poder judicial local para que ante él, se ventilen los negocios y controversias de caracter judicial.

En este artículo 115 constitucional, no hace falta que se dicten categóricamente toda la serie de actividades que -- deba cubrir un órgano jurisdiccional en un municipio, basta -- simplemente con que se agregue una sola palabra en el segundo párrafo del inciso I del citado artículo en donde señala:

"LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SINDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCION DIRECTA, NO PODRAN SER REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO...."

Debiendo quedar como sigue:

"LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES, SINDICOS Y ALCALDES DE LOS AYUNTAMIENTOS, ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCION DIRECTA, NO PODRAN SER REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO...."

Al adicionar el término alcalde al artículo 115 como se propone, se estaría adecuando la ley al avance de una mayoría de municipios del país en los que desde el presidente municipal hasta los policías, son nombrados o electos popularmente por elección directa, al mismo tiempo que este ordenamiento -- giraría paralelo al principio establecido por el artículo 49 de la constitución general que asienta:

ARTICULO 49.- "EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION SE -
DIVIDE PARA SU EJERCICIO, EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JU-
DICIAL"

"NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS DE ESTOS PODERES EN UNA
SOLA PERSONA O CORPORACION, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO
EN UN INDIVIDUO, SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINA-
RIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION CONFORME A LO DISPUESTO EN
EL ARTICULO 29, EN NINGUN OTRO CASO, SALVO LO DISPUESTO
EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 131, SE OTORGARAN FA-
CULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR"

Las atribuciones de los ayuntamientos para emitir los ban-
dos de policia y buen gobierno, están contempladas en las le-
gislaciones de los estados respecto de los municipios, cuando
estos actúan en pleno y se aprueba el contenido de esas nor-
mas; aquí si se está respetando el contenido del ordenamiento
invocado, máxime, cuando el presidente municipal se concreta-
a poner en práctica los acuerdos que se tomaron en el pleno -
del ayuntamiento; pero cuando aquel irrumpe en áreas de compe-
tencia jurisdiccional como sucede en los municipios, está vio-
lando simple y llanamente el principio contenido en el artícu-
lo 49 de la constitución general de la república, con la --
complacencia de las autoridades superiores que desconocen ese
proceder o si lo han advertido, no quieren encargarse de reme-
diarlo.

Cuando en los municipios llegue a aplicarse y observarse-
el absoluto acatamiento del principio contenido en el artícu-
lo 49 ya aludido y la réplica que de este ordenamiento contig

nen las constituciones de las entidades federativas, enlazado todo esto con el contenido de las últimas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional; estaremos en presencia de un municipio mas renovado aún, mas resplandeciente, mas vigorizado y como consecuencia, veremos a un país mas fuerte, - con acento en la democracia y mejor organizado, lo que hará - que juntos pueblo y gobierno enfrentemos los avatares que se vienen viviendo en nuestro país.

Si la Revolución Mexicana que abanderó el "Sufragio Efectivo, No Reelección" llevaba precisamente la finalidad de prevenir que se repitiera otra dictadura como la de Don Porfirio Díaz; al término de esta y al establecimiento de fórmulas mas democráticas, surgieron en contraposición a la dogmática revolucionaria, pautas mas sutiles para enseñorearse con el poder pero esta revelación no es en última instancia particular de un Estado, sino que se presentó como un modelo en los estados del norte del país en donde se aprovechó la inestabilidad política y la fama y prepotencia de los caudillos para empezar a ejercer un poder omnimodo regional y como la aristocracia post-porfirista por otro lado requería de protección, esta recíprocamente le brindaba lealtad al caudillo y a todo hombre-recomendado por él para ejercer el poder municipal; es aquí - en donde resurge el cacique que en última instancia sirvió pa

ra consolidar el poder central, porque fueron utilizados por el gobierno como mediadores, además de que se les otorgó una serie de garantías en la tenencia de la tierra que les permitió acrecentar su poder económico y político; estos fenómenos de trabazón política, aún se pueden apreciar en todas partes del territorio nacional y es oportuno advertir, si bien, lo han hecho los estudiosos que han abordado el problema de la tenencia de la tierra y concretamente el sistema de ejidos o la modalidad propagada por el gobierno y puesta en práctica, del régimen de propiedad comunal, que a pesar de que ha existido en la ley en reconocimiento a un sistema primitivo de explotación de la tierra, hoy como consecuencia, la fuerza política que otorga el gobierno a los comisariados ejidales y a los comisariados de bienes comunales, hace nugatorio el poder que debe tener el ayuntamiento, porque he ahí a la otra fracción del caciquismo, ahí está la otra parte de la base social con que cuenta el cacique, quien se vale de aquella institución del comisariado para obstruir toda acción de un ayuntamiento que no vaya de acuerdo con los intereses del cacique.

Después de estas observaciones que considero necesarias para confrontar lo que yo llamo un régimen municipal obscuro como lo es el de los cacicazgos de algunas partes de nuestro país y el transparente comportamiento ciudadano de otros muni

cipios de entidades que me sirvieron de fundamento para realizar este trabajo, quiero apuntar, que de conformidad con lo establecido en la página dieciocho del periódico oficial del 10 de Enero de 1979 que publica la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, dice en su capítulo IV denominado "De Los Alcaldes Judiciales" Artículo 51:

"HABRA EN CADA MUNICIPALIDAD EN LA CABECERA DEL MUNICIPIO, UNO O MAS ALCALDES JUDICIALES Y SUS RESPECTIVOS SUPLENTES SEGUN LO DETERMINA LA LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS Y SE DENOMINARAN; ALCALDE PRIMERO, ALCALDE SEGUNDO, ETC. Y EJECUTARAN SUS FUNCIONES EN TODO EL TERRITORIO MUNICIPAL EN DONDE FUEREN NOMBRADOS"

Sobre las atribuciones de los alcaldes judiciales, el artículo respectivo fue reformado por decreto 109 del 18 de Febrero de 1981, publicado en el periódico oficial número 26 del Estado de Nuevo León, el 2 de Marzo de 1981, quedando como sigue:

ARTICULO 55.- "SON ATRIBUCIONES DE LOS ALCALDES JUDICIALES"

I.- "CONOCER DE LOS NEGOCIOS CIVILES Y PENALES PARA LOS QUE FUEREN COMPETENTES SEGUN LOS PRECEPTOS DE LOS CODIGOS CIVIL Y PENAL"

II.-"CONOCER LOS ALCALDES JUDICIALES DE LOS MUNICIPIOS DE MONTERREY, GUADALUPE, SAN NICOLAS DE LOS GARZA Y GARZA GARCIA, DE LOS NEGOCIOS MERCANTILES POR LA MISMA CUANTIA DE LOS QUE SEAN DE SU COMPETENCIA EN MATERIA CIVIL DE ACUERDO A LO DISPUESTO EN LA FRACCION ANTERIOR"

III.-"CONOCER LOS ALCALDES JUDICIALES DE CARGO CONCEJIL DE LOS NEGOCIOS MERCANTILES CUYO INTERES NO EXCEDA DE UN MIL PESOS"

IV.- "PRACTICAR A INSTANCIA DEL MINISTERIO PUBLICO EN QUE NO HAYA JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA, LAS PRIMERAS DILIGENCIAS CON RELACION A LOS DELITOS QUE SE COMETAN EN TERRITORIO DE SU JURISDICCION"

No obstante que esta ley fue aprobada en 1981 cuando ya se vislumbraba el proceso inflacionario que hoy acosa a México, adolece esta ley de restringir en la cuantía la competencia de los alcaldes, cuando a mi juicio debe abrirse un mayor espacio para dicha competencia, estableciendo para tal efecto una cantidad de jornales de acuerdo al salario mínimo vigente en la región de que se trate.

Es tan importante la institución del alcalde en los municipios de este Estado de Nuevo León, que se antoja la presencia de esta figura en todos los municipios de nuestro país y porqué no, con ampliación de facultades para mejor proveer a la ciudadanía de órganos por cuya identidad se faciliten la resolución de sus conflictos.

La relevancia de esta figura se acentúa aún mas cuando queda plasmada otra facultad en el inciso VI del artículo--acabado de citar que dice:

VI.- "SUSTITUIR LOS DE LA CABECERA DE DISTRITO, A LOS RESPECTIVOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA EN LOS TERMINOS - QUE ESTABLECE ESTA LEY"

Para conocer de viva voz y si efectivamente como lo reza la ley, existe esa trilogía del poder en el Estado de Nuevo León en sus municipios, me hice presente en la municipalidad de Santa Catarina, distante aproximadamente dieciseis kilómetros hacia el oeste de la ciudad de Monterrey. Al cuestionar a las personas que me encontré en el local que ocupa el ayuntamiento, mismas que me indicaron que no querían que sus nombres aparecieran inscritos en el presente trabajo; fui informado que salvo cuando las partes no se ponen de acuerdo sobre una controversia, los asuntos son absorbidos y resueltos por el ciudadano presidente municipal, quien también se sirve decretar las multas con la cuantía que considere pertinente de conformidad con el artículo 14, título noveno, inciso diez de la ley orgánica municipal; pero no acorde con el elevado rango que se le da al alcalde en la legislación de esta entidad, categoría que debería complementarse otorgándole facultades para cuantificar e imponer las multas respectivas a los infractores de la ley y además, tener bajo su mando a la policía municipal.

Práctica similar encontré en Villa de Santiago, distante aproximadamente treinta y seis kilómetros de la misma ciudad-

de Monterrey. Lo que llama la atención es que la ciudadanía - llega siempre y directamente con el presidente municipal, este los turna al alcalde y sólo cuando no se avienen, regresan al presidente municipal.

Lo anterior puede considerarse inadecuado, porque tanto - los presidentes, los alcaldes y los gobernados, no ejercitan las obligaciones y derechos con apego a la ley que es muy clara; en este caso, debe hacerse saber a la ciudadanía que el - juez de pueblo, es precisamente el alcalde y no el presidente municipal, para quien están reservadas las facultades inscritas en el artículo 14 ya citado de la ley orgánica municipal del Estado de Nuevo León y sus dieciocho incisos, así como -- los artículos: 15, 16, 17 y 18 del mismo ordenamiento.

La tergiversación grave que se está haciendo de la figura del alcalde en el Estado de Nuevo León (que hoy dejó en este trabajo como modelo de organización) reside en la confusión que se hace del presidente municipal y el alcalde, en la ley orgánica municipal respecto de la jerarquía que se les atribuye a estos dos poderes en la constitución política local, así como en la ley orgánica del poder judicial del mismo Estado.- En la Ley Orgánica de los Municipios, artículo 14 título V "De los Presidentes Municipales"

ARTICULO 14.- "EL PRESIDENTE MUNICIPAL O ALCALDE - PRINCIPAL ES EL ORGANICO EJECUTOR DE LAS DETERMINACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS. TIENE LA REPRESENTACION DEL AYUNTAMIENTO QUE ESTA LEY LE OTORGA Y TENDRA ADEMÁS LAS SIGUIENTES FACULTADES"

Lo que se contrapone con el contenido del artículo 25 de la constitución política local del mismo estado que se ocupa de los alcaldes judiciales, así como con el contenido del artículo 51 de la ley orgánica del poder judicial de Nuevo León que dice:

ARTICULO 51.- "HABRA EN CADA MUNICIPALIDAD, EN LA CABECERA DEL MUNICIPIO, UNO O MAS ALCALDES JUDICIALES Y SUS RESPECTIVOS SUPLENTEES SEGUN LO DETERMINE LA LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS Y SE DENOMINARAN: 2o., 3o., ETC. Y EJERCITARAN SUS FUNCIONES EN TODO EL TERRITORIO MUNICIPAL EN DONDE FUEREN NOMBRADOS"

D)- Legislación del Estado de Caxaca.

Si el Artículo 115 constitucional impone a los estados de la federación, la adopción de la forma de gobierno republicano, representativo y popular y en la base de su organización al municipio libre; porqué no darle alcances organizativos mas vigorosos al municipio a través de esta ley, incluyendo de esta misma manera el sublime pensamiento de la división de poderes y su práctica consecuente en los municipios, insertando en el inciso I del propio artículo 115, que en ratificación a nuestro sistema de la división de poderes, en los lugares en los que no haya juez de primera instancia deba ser nombrado un alcalde que sea el encargado de juzgar los asuntos civiles y penales que se susciten en esas localidades o por lo menos que esa figura se inscriba en dicho inciso de la siguiente manera:

ARTICULO 115.- I.- "CADA MUNICIPIO SERA ADMINISTRADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA Y NO HABRA NINGUNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE ESTE Y EL GOBIERNO DEL ESTADO"

"LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES, SINDICOS Y - ALCALDES DE LOS AYUNTAMIENTOS, ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCION DIRECTA, NO PODRAN SER REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO"

ESTADO DE OAXACA
SECRETARÍA DE LA GOBIERNO

Con lo anterior, simple y llanamente se estaría adecuando la ley al avance social que nos demuestran los Estados de Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí y singularmente Oaxaca, cuyos municipios están gobernados por ayuntamientos electos popularmente, desde el presidente municipal, hasta el "topil" o policía, aún cuando la constitución política de este Estado establezca que el alcalde debe ser propuesto por el presidente municipal y ratificado o rechazado por el supremo tribunal superior de justicia; sin embargo, esto no implica que la -- excesiva subordinación al gobierno del Estado se desvanezca.

Está probado que Oaxaca no tiene conflictos municipales -- por el poder, porque al amparo de la forma popular de elec--- ción como es la que se hace en las asambleas populares, no -- existe una ambición de triunfo, no existen los grupos de poder como aquellos de los que hemos hablado para otros estados por una parte ya que por la otra está la gratuidad de los cargos concejiles y si se mencionaron algunos síntomas de conflicto municipal en el estado durante las últimas elecciones, es porque se han infiltrado algunas sectas como los "testigos de jehová" avalados por el instituto lingüístico de verano, -- fuerza ideológica del vecino país del norte, que individualizan los problemas y los intereses en aquellas regiones.

Al proponer la reforma o adición del segundo párrafo de -

la fracción I del artículo 115 de la constitución general, intencionalmente se menciona a los alcaldes en último término y se le ubica entre los funcionarios municipales electos popularmente por elección directa o propuestos por los presidentes municipales para ser ratificados por el tribunal superior de justicia de la entidad de que se trate, como lo rezan algunas leyes locales y en particular, la constitución política del estado de Oaxaca.

En forma muy acertada, la legislación del Estado de Oaxaca, desde la constitución política, la ley orgánica del poder judicial hasta la ley orgánica municipal, hacen alusión y se refieren las facultades de los alcaldes municipales, por ejemplo

En la ley orgánica del poder judicial del 26 de Diciembre de 1981 y que a la fecha tiene vigencia, dice:

CAPITULO X.- "DE LOS ALCALDES MUNICIPALES Y JUECES MENORES"

ARTICULO 40.- "SON FACULTADES DE LOS ALCALDES Y JUECES MENORES"

I.- "CONOCER DE LOS ASUNTOS CIVILES, MERCANTILES Y PENALES, SUJETANDOSE A LO PREVISTO POR LAS LEYES RESPECTIVAS"

II.- "ACTUAR COMO AUXILIARES DE LOS JUECES Y TRIBUNALES FEDERALES Y DEL ESTADO, DESEMPEÑANDO LAS FUNCIONES -- QUE UNOS Y OTROS LES ENCOMIENDEN, LO MISMO EN MATERIA CIVIL, MERCANTIL QUE EN MATERIA PENAL"

IV.- "CONOCER DE LOS NEGOCIOS EN QUE TENGAN INTERES TO LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA"

Este último mandamiento es equiparable al que establece la legislación del Estado de Nuevo León en favor del alcalde, cuando a este ordena suplir al juez de primera instancia, lo que le da una importancia sobresaliente a la institución del alcalde.

Con un pequeño error sobre el buen concepto que se expresa acerca de esta legislación al ubicarla entre las mejor logradas de las entidades de la federación; entre la ley orgánica del poder judicial antes transcrita en su parte medular y la ley orgánica municipal, que radica en una contraposición que se hace en el capítulo X de la primera ley mencionada en este párrafo que dice:

"DE LOS ALCALDES MUNICIPALES -Y- JUECES MENORES"

Lo que da a entender, que los jueces menores pertenecen a una jerarquía diferente de la del alcalde municipal; veremos en la transcripción siguiente la diferencia que existe y

que se señala en comillas, lo que a mi juicio no es valedera-
ni una ni la otra suplantación, porque en la anterior trans-
cripción que dice: "alcaldes y jueces menores" se contrapone
con el contenido de la ley orgánica municipal cuando establece:

TITULO NOVENO - CAPITULO UNICO - DE LA JUSTICIA MUNI-
CIPAL -

ARTICULO 106.- "LA JUSTICIA DE LOS MUNICIPIOS DEL ES
TADO SE DEPARTIRA A TRAVES DE LOS JUECES MENORES "O" AL-
CALEDOS"

ARTICULO 107.- "LOS JUECES MENORES MUNICIPALES "O"-
ALCALDES, ESTARAN SUBORDINADOS AL PODER JUDICIAL DEL ESTA
DO"

Es importante para el interés con que se formula este tra-
bajo, hacer los señalamientos que se hacen líneas arriba, por
la necesaria uniformidad y concordancia debida de las normas,
sobre todo en tratándose de las municipales.

No obstante la cualidad de ejemplar régimen reconocida y
proyectada en este trabajo a la organización municipal del Es
tado de Oaxaca, adolece de una desviación en la administra-
ción de justicia con respecto a los dictados legales.

En mi recorrido por algunos puntos de esa entidad, que me

sirvieron de elemento para fundamentar este trabajo, encontré que el 100 % de la población de cada uno de los municipios visitados, recurre primeramente ante el C. Presidente Municipal a plantear cualquier problema que se le presente, luego - este los invita a allanarse cuando las demandas versan sobre: difamación, calumnias, rifas, daños en propiedad ajena, asuntos de carácter mercantil y civil de poca cuantía; de los que cuando las partes no se avienen, son turnados ante el C. Alcalde Constitucional, nombre que acertadamente se le da en esta entidad a los jueces municipales.

El hecho de que en el artículo 106 de la ley orgánica municipal del Estado de Oaxaca, al referirse a los alcaldes - los nombre también jueces menores, no significa esto que el - presidente municipal sea el juez mayor o alcalde primero como erróneamente se le llama en la ley orgánica de los municipios del Estado de Nuevo León, sino que respetando la jerarquización del poder judicial del Estado de Oaxaca, se refiere nada menos que a la categoría inmediata inferior a la del juez de primera instancia, porque ni de hecho el presidente municipal debe juzgar asuntos de sus representados en las ramas penal, civil o mercantil, sino administrar o presidir el ayuntamiento como un ramal del poder ejecutivo, no así, ejecutar las de terminaciones del ayuntamiento y las del alcalde. De todas --

formas está mal hecha la inversión, porque, de haber jueces - menores, lo preferible es que haya solo alcaldes respetando - la etimología del término y de ninguna manera debe degradarse les denominándolos menores.

Dependiente de la Secretaría de Educación Pública está - "Radio Educación" que transmite algunos aspectos sobre las di- ferentes regiones del país; arrebatado por esos programas; -- por la necesidad imperiosa de tener que seleccionar a algunos municipios del Estado de Oaxaca para realizar el trabajo de - investigación, teniendo como marco la figura del alcalde que- se contempla en su legislación local y porque se trata tam--- bién de la cuna del Benemérito de las Américas, me incliné -- por transitar por la Sierra Juárez, una de las siete regiones folklóricas de las que se compone el Estado de Oaxaca, habien- do visitado los poblados de: Natividad, distante 125 kilóme- tros aproximadamente de la capital del Estado, población que en un 90 % vive del empleo en las minas de oro y plata que- se encuentran en aquella localidad; un 6 % se dedica al co- mercio y el otro 4 % a las labores agropecuarias, esto es - respecto de la población económicamente activa; ahí empecé a corroborar la prosencia del alcalde como parte del ayuntamien- to.

Continuando la misma ruta, ya que se trata de una brecha, llegué hasta la población de San Miguel Talea de Castro, dis-

tante aproximadamente 160 kilómetros de la capital del Estado con una población económicamente activa de cuatro mil habitantes; de la totalidad de sus moradores, el 98 % vive de la --- producción del café, combinando con otras labores agrícolas - en menor escala; el 2 % restante se distribuye entre comer--- ciantes, burócratas y profesionistas; uno de los lugares en - que se me permitió el mayor margen para conocer de viva voz - la forma en que se administra la justicia en los municipios; - gente que me iluminó sobremanera de cómo se manejan los asuntos jurídicos en esa región y por lo que llegué a concluir -- que se trata de procedimientos similares en toda la entidad - oaxaqueña dada la orografía del estado; no obstante ello, oga damente me dirigí a las municipalidades de Santiago Lalopa, - San Juan Yaeé, Tanetze de Zaragoza y Juquila Bijanos, (digo - osadamente porque son travesías semi-selváticas) con el propó sito de entrevistarme no solo con algunos miembros de los --- ayuntamientos, sino que con elementos del personal docente in clusive y otras representaciones federales y estatales, a --- quienes consideré personas idóneas que me brindarían la infor mación mas veráz que necesitaba en esos momentos; habiendo to mado como centro de operaciones a la población citada de San- Miguel Talea de Castro, en esta pude realizar con toda calma- una entrevista al C. Presidente Municipal, a la sazón Isaias- Bautiste y que queda intercalada por escrito en la siguiente-

página. Todas las demás poblaciones visitadas, revelan el mismo proceder que se asienta en la entrevista, para dilucidar sus problemas en cuanto a municipio y en cuanto a ayuntamiento se refiere.

Aquí no entran en juego aún los partidos políticos que -- decidan la nominación de los ediles, cierto es que son pocos municipios en los que han incursionado los opositores al partido oficial, una despreciable cantidad de cinco a seis municipios frente a los 570 que posee Oaxaca.

El problema que se presenta en el municipio de Loma Bonita, Oaxaca, coexistente con Veracruz, es un problema añejo donde este ha reclamado para sí esta parte del territorio oaxaqueño y se han dado pugnas por establecer autoridades municipales ligadas a los intereses de Veracruz en Loma Bonita, -- sin embargo, la razón de los oaxaqueños ha triunfado siempre. No conformes los veracruzanos con que el auge agropecuario de este municipio beneficie impositivamente al Estado de Veracruz, pues dada la dificultad de traslado de la producción hacia México y otros puntos vía Oaxaca, esa se canaliza por el territorio veracruzano, así muchos impuestos que deberían ser recaudados en aquel municipio de Loma Bonita por concepto de compra venta de productos agropecuarios, son cubiertos en el trayecto dentro del Estado de Veracruz.

E N T R E V I S T A

NOMBRE DEL ENTREVISTADO.- Isaías Bautista.

CATEGORIA DEL ENTREVISTADO.- Presidente Municipal.

LUGAR DE LA ENTREVISTA.- San Miguel Jalea de Castro, Oax.

FECHA DE LA ENTREVISTA.- 16 de Agosto de 1983.

NOMBRE DEL ENTREVISTADOR.- Job Juventino López Martínez.

P R E G U N T A S Y R E S P U E S T A S

1.- ¿COMO LLEGO USTED A PRESIDENTE MUNICIPAL DE ESTA POBLACION?

Bueno... pues a mí me eligió el pueblo casi por unanimidad en una junta general como le llamamos por aquí nosotros; primero porque ya me correspondía por roll o turno y segundo porque aquí todos tenemos que servir, pero no crea que por eso nombran a cualquiera como presidente; tiene que ser una persona con reputación.

2.- ¿QUE PARTIDO LO POSTUIO A USTED?

Nó, definitivamente aquí no se hace por medio de partidos y creo que muy pocos municipios en el Estado eligen a sus presidentes municipales por medio de partidos, cuando más han de ser unos ocho o diez municipios en los que hay partidos políticos, aquí nó. Y cuando hay elecciones para presidente de la República, gobernador, diputados, aquí todos votan... más bien, todos votamos por el Partido Revolucionario Institucional.

3.- ¿ PORQUE SEÑOR PRESIDENTE ?

Pues porque el P.R.I., siempre gana y han venido - no crea, han venido otros partidos a hacer propaganda, - pero no les hacen caso, tal vez porque saben que con el P.R.I., tenemos garantizadas algunas cosas y algunos beneficios.

4.- ¿ COMO QUE COSAS LES GARANTIZA ?

Como el agua, la luz aunque nosotros pagamos los - postes, los cables y además cooperamos con mano de obra de todas maneras son beneficios que nosotros sabemos -- apreciar y valorar. Lo único que nos sale ahorita totalmente gratuito es, el mantenimiento de la brecha por -- donde pasan los autobuses para llegar aquí, labor que - está realizando el gobierno a través de la Comisión del Papaloapan.

Tenemos por otra parte, primaria y secundaria con muy buenos resultados hasta hoy, tenemos el centro de - salud y estamos gestionando un jardín de niños dentro - de lo bueno; pero dentro de lo malo también tenemos al INMECAFE que no nos paga puntualmente nuestro producto, además de exigirnos quintales de café de 57.5 kilogra- mos cuando deben ser de 46 kilos.

5.- ¿QUE OTRAS COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO FUERON INTEGRADAS JUNTO CON EL NOMBRAMIENTO SUYO.

Aquí se nombra en asamblea general a todo el ayuntamiento, desde el presidente hasta los policías y no estoy hablando de este pueblo solamente sino de todo el Estado, exceptuando a algunos municipios como el de la capital del Estado; la ciudad de Tuxtepec; Huajuapán de León, Juchitán en fin, muy pocos municipios, serán unos ocho o diez como dije hace un momento los que no lo hacen por asamblea general; pero aquí se nombran hasta las comisiones fuera de lo que es el ayuntamiento, como la comisión del agua potable, la comisión de festejos que se hacen dentro del marco de la religión católica.

6.- HABLEME USTED DEL ALCALDE, ¿QUE HACE?, ¿QUIEN LO NOMBRA?, ¿QUE GRADO DE AUTORIDAD TIENE?

El alcalde, es una parte del ayuntamiento y se en carga de arreglar los asuntos civiles o penales que tiene el ciudadano; cuando hay algún homicidio, él es quien interviene mediante las primeras diligencias, y resuelve aquí mismo o lo turna al juez de primera instancia no así los asuntos de riñas o daños en propiedad ajena que resuelve de plano con un decreto de la reparación del daño o la indemnización en su caso.

A veces los presidentes municipales nos pasamos de la raya, es decir, absorbemos otras funciones como son las del Alcalde quien debe ser muy importante si le diéramos el lugar, que le corresponde como autoridad judicial, pero la falta de organización de los -

municipios hace que este papel lo asuma muchas veces -- hasta el síndico, este que hasta hace algunos años más o menos siete años, en esta población tenía a su cargo -- las obras públicas, supo que su papel era de vocero del Agente del Ministerio Público y exigió atender los asuntos jurídicos que presentaba la ciudadanía, pero la verdad es que no le corresponde este papel, lo que ha sucedido es que algunos presidentes son muy testarudos y se sujetan más a los dictados de la Constitución General de la República que a la local, la leen y ven que el Alcalde no existe en ella, entonces a este personaje lo arrinconan y el síndico no se da a basto en consecuencia a ser juez y a atender la supervisión de las obras públicas. Creo que están confundidos, pero no entienden, por esto hacen falta programas gubernamentales de reorganización municipal.

Durante mi gestión, al Alcande se le ha dado el carácter de representante judicial pero es solo por un -- año, toda vez que aquí aunque la ley señala un periodo de tres años para el presidente municipal, sólo sirve un año, pero hay un titular y los otros dos son suplentes por un acuerdo entre nosotros debido a que siendo el servicio gratuito y obligatorio ya nadie soporta el periodo completo; todos los demás duran en su encargo un año legalmente.

Salta a la vista una pregunta inmediata de todo aquel -- que toca este tema y particularmente del Estado de Oaxaca: -- ¿porqué existen tantos municipios?...570 cabeceras municipales.

Dos respuestas que se entrelazan y que son desde el punto de vista de mis observaciones objetivas son:

PRIMERO.- El Dialecto.- De una población a otra, es decir, de una cabecera municipal a otra similar y que distan -- por decir, dieciseis kilómetros como la que existe entre San Miguel y Santiago Lalopa ya aludidas, la gente no se entiende con la fluidez con la que lo hacen entre los locales y -- esa es la tónica para todo el estado, las variantes en el -- lenguaje.

SEGUNDO.- La Orografía.- La entidad se encuentra dentro de tres provincias fisiográficas: La Sierra Madre del Sur, -- el Eje Neovolcánico y la Cordillera Centroamericana, lo que hace que concibamos a este estado, como una hoja de papel ajado. De Ixtlán de Juárez que es cabecera municipal y distrito judicial a la vez, a Capulalpan de Méndez que es municipio, hay una distancia de media hora en autobús o dos horas a pie, pero hay que atravesar para este traslado, dos o tres cerritos que significan una ardua jornada. Esta situación parece haber determinado la proliferación de municipios lo que hoy en día ya no constituye la base de su existencia toda -- vez que las comunicaciones por vía terrestre en vehículos au

tomotores, son muy amplias ya, además de que se requiere con urgencia la reducción de la cantidad de municipios para mejor control político y robustecimiento de las participaciones económicas que le corresponde a cada municipio.

Inscribo estas observaciones en este capítulo, con la confianza de que no serán desoídas y porque siempre habrá un espacio para corregir lo que se juzga incorrecto.

C)- Según la Legislación del Estado de San Luis Potosí.

Aunque nuestro tema no corresponde al área de geografía, la concatenación que muchas veces existe entre esta y la que corresponde a legislación y entre esta última y las demás disciplinas científicas, creo necesario empezar ubicando a la entidad que ocupa nuestra atención en este momento, geográficamente.

San Luis Potosí se localiza en el centro oriente de nuestro territorio; limita con Nuevo León y Coahuila al Norte; con Tamaulipas al Noreste; con Veracruz por el Sureste; con Hidalgo, Querétaro y Guanajuato al Sur; con Jalisco al Suroeste y con Zacatecas al Oeste.

Existen condiciones climatológicas de considerable diferencia por coyuntura de una topografía también diferenciada, lo que pudo haber sido una rendija por la que pudieron haberse infiltrado últimamente grupos sociales de distinta naturaleza y a veces de distinto país, a quebrantar la férrea identidad que une a los habitantes potosinos, que se palpa en su trato, en su lengua y hasta en su vestimenta, no obstante -- también su ubicación geográfica respecto de sus colindantes.

Al abordar una plática con miembros del personal docente, de la población de Tocoimón, perteneciente a la municipalidad de Tanlaejás, lugar en que me hice presente para investigar -- mas a fondo sobre el papel que juega el alcalde, después de -- revisar una a una las constituciones políticas de los estados de la federación, concluimos que los pobladores de este territorio lo constituyeron los chichimecas y los huastecos; de -- los chichimecas se desprende un grupo que fueron los huachi--chiles el mas numeroso de los anteriores y el mas agresivo; -- fue Hernán Cortés quien se encargó de pacificar a la huasteca y ya durante el virreynato, San Luis Potosí alcanzó a ser la tercera ciudad en importancia después de México y Puebla, por su cuantiosa producción de minerales; actualmente en la entidad existen tres grupos indígenas importantes a saber: Los Pa--mes, los Otomíes y los Huastecos y la clave sustancial de su--identidad radica sin lugar a dudas en la poca migración inter--na.

San Luis Potosí cuenta en la actualidad con 56 municii--pios, pero para entrar en materia, vamos a partir también de la inflexible identidad de los potosinos, que descansa en sus costumbres en el ámbito de la administración de justicia en -- las comunidades fuera de lo que es la capital del estado; hábi--tos que igualmente están siendo trastocados, por una influen--

cia del presidencialismo predominante desde el centro del país, sin embargo, esta diferencia solo estriba muchas veces en la forma de conducirse de las personas que se hacen cargo de los ayuntamientos como presidentes municipales, ajustándose o nó a la ley del estado y que al respecto es muy clara en cuanto a la división de poderes, por ejemplo:

En el capítulo décimo primero de la constitución política del estado, con cierta transparencia, revela el sentir de la sociedad practicado por el gobierno mediante su legislación y que se reproduce a continuación.

CAPITULO DECIMOPRIMERO -- DEL PODER JUDICIAL

ARTICULO 62.- "EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO SE DEPOSITA EN EL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, JUECES DE PRIMERA INSTANCIA, JUECES MENORES, ALCALDES Y JUECES AUXILIARES, CONFORME LO DISPONGA ESTA CONSTITUCION Y EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY ORGANICA RESPECTIVA"

Asímismo, empieza separando facultades de los presidentes municipales, remitiendo sus atribuciones a la ley orgánica municipal, en su artículo 23 fracción VI.

Por lo que hace a la ley orgánica del poder judicial del Estado de San Luis Potosí, en el Capítulo VII, "De los Alcaldes Judiciales," se ocupa también de delimitar facultades y establecer las condiciones para su elección, así tenemos:

ARTICULO 34.- "TODAS LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A --
LOS JUECES MENORES, SON APLICABLES A LOS ALCALDES, SALVO-
LO DISPUESTO POR EL CAPITULO XV DE LA CONSTITUCION POLITI-
CA DEL ESTADO"

ARTICULO 35.- "LOS ALCALDES CONSULTARAN CON ASESOR EN LAS
CUESTIONES DE DIFICIL SOLUCION CUANDO EXPRESAMENTE LO PI-
DA UNA DE LAS PARTES Y CUANDO HALLANDOSE EN FUNCIONES EL
JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA DEBAN PRONUNCIAR SENTENCIA IN--
TERLOCUTORIA!"

Cabe señalar que el capítulo XV al que nos remite el ar-
tículo 34 antes transcrito y que se refiere a los alcaldes, -
nos remite ahora a la ley orgánica municipal; pero esta insig-
nificancia de subrayar la aplicación del término alcalde en la le-
gislación del Estado de San Luis Potosí, conlleva el mismo ob-
jetivo que el trazado al empezar a abordar este trabajo; evi-
tar a tiempo la transmutación del término y en consecuencia,-
prevenir para no caer en un modelo jurisdiccional no acorde a
nuestra idiosincracia y a nuestro estilo de vida jurídica.

ARTICULO 76.- HABRA ALCALDES EN LAS CABECERAS DE LOS-
MUNICIPIOS DONDE NO HAYA JUECES MENORES, DEBIENDO SER DE-
SIGNADOS POR ELECCION POPULAR, LA LEY DETERMINARA EL NUME-
RO QUE DEBE HABER EN CADA POBLACION, SUS FACULTADES Y ---
OBLIGACIONES Y SUS FALTAS SERAN CUBIERTAS POR LOS SUPLEN-
TES QUE TAMBIEN SERAN NOMBRADOS POR ELECCION POPULAR!"

Esta manera de elegir a todos los miembros del ayuntamien-
to incluido el alcalde por voto popular, es lo que no existe-

En el Estado de Oaxaca mediante su legislación, sino que es el pueblo el que en cada municipio y/o agencia municipal, su perando los dictados legales, exige el nombramiento complementario de todos los miembros del ayuntamiento mediante el dicho voto popular, es así como el alcalde no es propuesto por el presidente municipal como lo establece la ley, para ser ratificado por el tribunal superior de justicia y en este renglón, la legislación del Estado de San Luis Potosí es muy significativa.

Al hacerme presente en la población de Tocoimón, no fue una selección al azar, sino por un contacto establecido en la ciudad de México con un ciudadano de aquella localidad, con quien ocurri al mismo tiempo a la municipalidad de Tanla jás, sirviéndome de enlace para entablar el resto de la investigación con algunos miembros del ayuntamiento, quienes se mostraron enteramente solícitos para el desarrollo de mi labor.

Ya hemos insistido páginas atrás, que el municipio en México está rotundamente olvidado. De los 2,378 que existen en todo el país, aproximadamente el 85 % de estos son comunidades pequeñas que no rebasan los cinco mil habitantes; de es-

tos, casi la totalidad son rurales, por esta razón, para poner en práctica la sentencia presidencial, de llegar a constituir una sociedad igualitaria, se hace necesaria en grado superlativo, la descentralización de la vida nacional y junto con ello, el fortalecimiento del municipio, centrando nuestra atención en los menos favorecidos hasta el momento por nuestro sistema de gobierno, en aquellos llamados marginados y -- que son los que mas requieren de recursos sobre todo económicos en estos momentos.

El hecho de las reformas municipales de 1983 con las que supuestamente se va a beneficiar al municipio, es una falacia porque las participaciones y los impuestos directos por vía predial, tenderían a favorecer a los municipios urbanos, lo que tendrá como resultado que los municipios rurales y tradicionalmente olvidados, continúen hundidos, si no se hace un estudio minucioso de sus necesidades y si no se acoplan estas a los derechos consagrados en la constitución general, como el derecho al empleo, el derecho a la educación, el derecho a la salud, a la cultura, a la vivienda; lo que nos ubica en -- una profunda problemática, porque al ritmo que va el país en estos momentos en el aspecto económico, difícilmente se podrán superar o satisfacer estas exigencias.

Indudablemente que el marco jurídico desde donde se quis-

re resolver esta problemática, es magnífico, pero no puede ser mejor si no se sensibiliza a las conciencias ciudadanas, para que en el marco de nuestra tradicional solidaridad, participemos activamente para encontrar el sendero de la mejoría en todos los órdenes de la vida municipal. Las bases constitucionales están dadas en el terreno económico, pero hay que hacerlas operantes, no solo a través de las constituciones locales, mucho menos desde la comodidad de nuestros escritorios; hay que hacer eficaz la ley yendo al campo a organizar a los municipios, para que en base a los estudios que se lleven a cabo, se profundice la distribución de la riqueza, pero esta etapa, necesariamente debe aparejarse con una efectiva redistribución de facultades y competencias y esto solo se logrará mediante efectivos programas de reorganización municipal a cargo de los gobiernos locales y en este plan de reorganización debe entrar y quedar plasmado no solo como añadidura, la participación ciudadana, sino que debe institucionalizarse; pero entre tanto esto se obtiene, debe emprenderse la actividad de la motivación del ciudadano, porque no se puede exonerar al individuo socialmente adaptado a que participe en la realización de un fin común, no debemos seguir concibiendo al mexicano individualista, porque lo congénito de él, es la vida en comunidad y se debe aprovechar esta garantía para levar

tar al país antes de que se pierda.

Lo han dicho los Presidentes de la República en reiterados informes de gobierno, que se debe impulsar la institución del municipio libre, otorgándole mayores facilidades y con ellas, mayores recursos para que asuman su responsabilidad, porque de lo contrario, el gobierno municipal se volverá un ejército de frustración.

Esto significa que la descentralización de la vida nacional, no puede llevarse a la práctica si no se refuerza organizativamente al gobierno municipal, no debe suponer por lo tanto, que la descentralización es sólo una redistribución de competencias, sino la posibilidad de una real consolidación nacional reflejo de una sociedad equilibrada, porque hasta ahora el municipio ha sido considerado una fórmula de descentralización en sentido administrativo, mas que como un matiz político; por esta razón es conveniente reflexionar que el fortalecimiento integral del municipio lleva consigo el fortalecimiento de nuestro sistema federalista teniendo como célula de organización al municipio, con una autonomía económica, política y jurídica. Desde luego que con estas ponencias parecería que se desea la integración de pequeños Estados, pero nó, porque cualquiera que llegue a tener contacto con el funcionamiento de un municipio, ya-

integrándose a él o con una simple labor de campo de corte cultural, se percataría de cuán precarias son las condiciones en que se desenvuelve, por esto considero que lo que aquí se inscribe como necesidades para estas células políticas, es razable.

Son estas células políticas las mas indicadas para los -- propósitos de descentralización de la vida nacional, porque -- su proyección como comunidad organizada y la participación -- ciudadana activa, puede asumir en lapso razonable el alineam-- tamiento de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, -- político y social, de donde puede partir un desarrollo inte-- gral de la nación entera inclusive. Todo esto y desde luego -- la democratización de esas unidades sociopolíticas municipa-- les, que al acentuar su fortalecimiento y el desenvolvimiento regional consecuente, traerá consigo el arraigo de esos habi-- tantes en sus territorios evitando así el éxodo a los grandes centros de población.

Existen en el Distrito Federal innumerables organizacio-- nes de provincianos residentes que organizan actividades so-- cio-culturales, con el propósito de recaudar fondos para ayu-- dar a sus comunidades a desarrollar la infraestructura que necesitan. Esta labor aparentemente sana, pone en evidencia la flaqueza económica de la federación para atender debidamente-

las carencias de aquellas comunidades, muchas veces en los -- renglones elementales. Esas organizaciones realizan sustituti vamente algunas de esas tareas que los resultan en lo particu lar para cada residente, harto onerosas; solo esa férrea vo-- luntad, esa inflexible convicción de que están haciendo un -- bién a su pueblo, los lleva a salir avantes en las tareas que se asignan. Esto, aunque aparentemente nada tenga que ver con nuestro tema, tiene mucho de relación porque en primer lugar, es una prolongación del municipio la residencia de los provin cianos organizados o nó y que se encuentran fuera de su lugar de origen, porque desde ahí son sujetos de obligaciones para- efectos de las cooperaciones municipales y en muchos casos, - para no afrontar individualmente estos cargos, se organizan - previa identidad por núcleos de población y por medio de ac-- tos socioculturales recaudan fondos que envían a sus comunida des.

Este factor, congénito en nuestras comunidades como lo es el de la participación ciudadana, puede resultar indispensa-- ble en la tarea de descentralización que se propone el gobier no federal a partir de los municipios como núcleos fundamenta les en la vida política del país; así como no hay gobierno -- que pueda desempeñarse efectivamente, si no cuenta con el reg paldo, con el soporte popular. Esta situación la visualizó --

certadamente el Presidente de la República que en 1947, ordenó el reconocimiento para la mujer del derecho de participación política en el ámbito municipal; reconocimiento que se hizo innecesario en 1953 al concedérseles la ciudadanía a -- las mujeres, volviendo a quedar en su redacción original el texto constitucional.

Estas modificaciones constitucionales representan una mayor legitimidad respecto al ejercicio del poder político, -- porque la falsedad de la representación es menor al quedar -- insertada la mujer en el marco de la participación ciudadana porque representa esta un factor importantísimo numéricamente hablando.

Efecto similar se verificó con la reforma que se promulgó a la constitución en 1969 al reconocerse la ciudadanía en general a los mexicanos que hubieran cumplido los dieciocho años de edad y que en efecto absorbía con esto a un importante contingente que quedaba encuadrado ya en la ciudadanía.

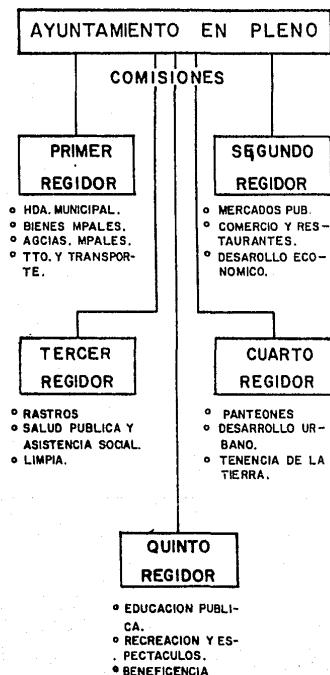
Todas estas rectificaciones en nuestro camino jurídico-- político han confluído con las necesidades que en determinados momentos resultaban imperiosas. Hoy ocurre lo mismo con la exigencia del establecimiento de un órgano jurisdiccional en los municipios, que sigue ahí la trilogía del poder y que

quede plasmada en la constitución general dicha representación del poder judicial para que sea adoptada por los gobiernos locales y acabar así con ese poder omnímodo de los presidentes municipales, lo que vendría a disminuir por coyuntura el poder que ejercen los caciques en determinadas regiones -- del país y que mantiene sojuzgada a gran parte de la ciudadanía.

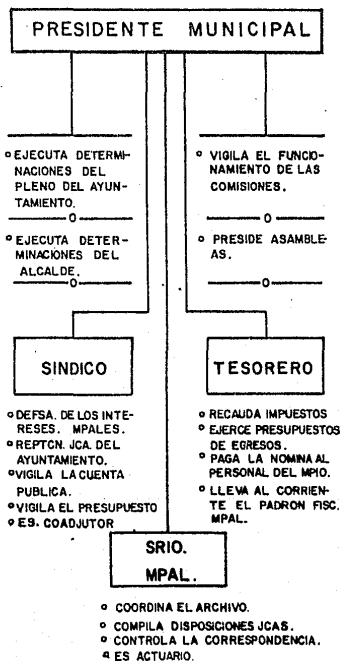
Como eco de las reformas de 1983 a nuestra Carta Magna, -- he elaborado como una aportación, un organigrama municipal --- reducido a su mínima expresión.

MODELO DE UN MUNICIPIO REDUCIDO A SU MINIMA EXPRESION.

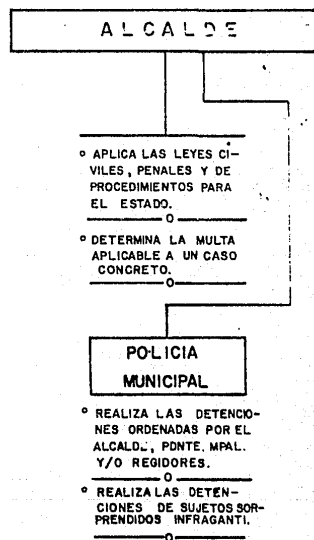
PODER LEGISLATIVO.



PODER EJECUTIVO



PODER JUDICIAL



CONCLUSIONES

Cuando sentenciamos que un pueblo tiene el gobierno que se merece, estamos reproduciendo la ubieuidad de la sociedad - como generadora de su propio gobierno; de la misma manera, --- cuando nos inclinamos del lado de los estudiosos enzarzados como sociológicos en el origen del municipio, estamos apoyando - el sentido natural del origen del municipio, que a través de - la comunidad de familias se ha ido generando por razones de orden y organización social. Estas razones de orden y necesidad de organización, se establecieron en este trabajo como fundamentos para la convivencia y subsistencia de las comunidades - precolombinas en México como país, comparativamente con la organización social que se dió en el continente europeo que lo - llevó a la conformación socio-política del municipio como unidad estructural de lo que posteriormente llegó a ser el Estado

No es, sino hasta confluír con una generalidad de criterios y posturas políticas y bélicas, aunadas a la fuerza de la razón que da el poder, cuando se hace menester implantar la designación e institucionalizar al municipio.

Ante todo esto, la denominación de municipio como unidad-política, no pudo ser natural aún con la universalidad de su existencia; fue necesario legalizar y legitimar el término, no

la ley la que le da la calidad, la nomenclatura y le marca las pautas para su existencia; la ley le dió el caracter de Municipio Libre y lo dota del sistema de autogobierno como el dechado mas diáfano de democracia y en donde hoy se practica y se tiene una verdadera escuela cívica.

Estamos de acuerdo en que Roma crea al municipio, pero por el respeto que tuvo a las costumbres de los pueblos sometidos a su imperio, no le fue posible generalizar esta figura y forma de organización; esta tuvo su concreción en la península ibérica bajo el dominio de Roma y subsiste a la caída de esta, pero se refuerza y se convierte en factor elemental cuando España se ve precisada en repeler la invasión de los árabes que dominaron la península durante casi 800 años. En este periodo, el municipio tiene vigencia y se incluye además dentro del cuerpo colegiado municipal una figura mas, netamente árabe como lo es el -- Alcalde, que según algunos autores esta palabra viene de "caide" que era el delegado del califa al haberse establecido el califato con el propósito de unificar la gestión de los pueblos dominados por los propios árabes; pero curiosamente el califato se estableció durante el siglo X de nuestra Era y el inicio de la invasión árabe se realizó durante los años 710 y 711 con la consecuente arabización de la institución municipal en la que introduce esa figura del alcalde, término que viene del árabe --- "Al-qadi" que significa, "El que Juzga" y viene del verbo ---- "Cada" que quiere decir "Juzgar".

La institución municipal en la península vino a decaer con la consolidación de la fuerza del rey, quien con ello fue desligándose de la necesidad de alianza de los municipios; afortunadamente aún estaba en su apogeo el municipio en España al ser trasplantado a nuestro país en 1521; sin embargo, al fundarse el primer municipio, no hubo otro interés mas que el de satisfacer el requisito legal: crear las condiciones que justificasen la acción de los expedicionarios comandados por Cortés, toda vez que carecían de facultades; se creó así un cuerpo de milicianos comuneros dispuestos a defender la autonomía municipal contra la autoridad que revestía el gobernador de Cuba; los subsiguientes municipios fueron ya aprendiendo a designar a sus autoridades, aunque esto decayera posteriormente al ir centralizando el poder en la nueva España como una repercusión de las modalidades peninsulares; aún así, se fue generando una conciencia política aunada a la venta de algunos cargos concejiles que en última instancia fueron recayendo en manos de criollos y fue esta una de las causas que favorecieron el estallamiento de la guerra de independencia.

Ya en el México independiente, imperaron los principios de la Constitución de Cádiz que hacen renacer al municipio y se reglamentan las funciones del ayuntamiento, trastocando su brillantez con la nominación de jefes políticos, pero su influencia perduró en este renglón por todo el siglo XIX, exepctuándolo

se la legislación de 1836.

La Constitución de 1917 crea al Municipio Libre dándole libertad política, pero no económica; esto último se vino a ser realidad con la reforma que sufrió el Artículo 115 constitucional en 1983, sólo que esto, no cubrió lo que esperaba la realidad económica que viven los municipios, pues la verdad es que los municipios actuales, tan no tienen normas que les fijen las pautas a seguir para la distribución justa de sus ingresos, que no se aplican estos en beneficio total del municipio, incluyendo aquí: Agencias municipales, agencias de policía, congregaciones, rancherías, etc., sino que se deja a la voracidad de los ayuntamientos, haciendo que se beneficien las localidades en -- que están asentados los poderes municipales, dejando en estado de indefensión y de aniquilamiento económico a las comunidades subalternas; si antes de la reforma de 1983 había municipios -- con una asignación de gastos de trescientos pesos mensuales, -- las poblaciones dependientes estaban en la miseria; ahora con la reforma, ya no se justifica este anquilosamiento; esto último es debido a que, no obstante la distancia en tiempo que hay entre 1983 y 1989, las legislaturas locales aún no adecúan sus legislaciones como eco de dicha reforma; si bien es cierto que los ayuntamientos del país ya vienen recabando los impuestos por propiedad inmobiliaria y si a esto se le considera como una libertad en lo económico en favor de los municipios, no lo es --

mas que en parte, pues no están facultados para incluir en el presupuesto de gastos de su municipio a las comunidades subalternas y que legalmente les corresponde participar. Con lo anterior, se abrogaron las oficinas recaudadoras de rentas que estaban diseminadas a lo largo y ancho del país sujetas a los gobiernos locales y hubo en consecuencia en favor del erario de cada Estado, una disminución de nóminas así como de fugas por otros cobros no respaldados por contrarecibo, de esta suerte, los municipios continúan siendo hoy en gran medida, dependencias administrativas de los gobiernos locales, ya que prácticamente se relevó a los recaudadores de rentas por los ayuntamientos, con la salvedad de que estos ya proyectan su presupuesto de egresos.

No tan ostensiblemente delegada de los gobiernos de los Estados sería la labor que puede realizar el poder judicial a través de una vigorosa legislación local, pero siempre partiendo de la ley de leyes, cuando se asigne a los ayuntamientos una verdadera facultad jurisdiccional.

Actualmente los ayuntamientos se rigen mas por la tradición que por normas expresas en materia de asuntos civiles, penales y mercantiles; tanto que en la mayoría, estos negocios se ventilan ante el ciudadano presidente municipal o es este el que los absorbe, concentrando así en su persona a los dos poderes, el -

Ejecutivo y el Judicial, contraviniendo los dictados de la Constitución General de la República y mas que nada porque esta no contiene en su Artículo 115 una ratificación del mandato del Artículo 49, las legislaturas locales han descuidado reordenar -- la administración de justicia en los municipios.

Es necesario que quede bien claro en el Artículo 115 Constitucional, con acento en la institución que deba representar -- al Poder Judicial en los municipios; toda vez que al hacer alusión en este Artículo a los miembros del ayuntamiento, se refiere totalmente a los que comprende el Poder Ejecutivo, tales como: El Presidente Municipal, los Regidores y el Síndico. En este contexto, preocupa sobremanera que las atribuciones del Presidente Municipal dejen sin opción localista al ciudadano que -- ve afectados sus intereses, pues se ve sujeto a una sola voz y -- a un solo dictamen; lo mismo cuando se está tergiversando y con -- fundiendo la institución del presidente municipal, con la del -- Alcalde, pues este es juez por definición lingüística y debe en consecuencia considerarse esta figura del Alcalde en la legisla -- ción, partiendo de la Constitución General, debiendo insertarse el nombre de esta institución en el segundo párrafo del Artículo 115 Constitucional, aún cuando el Alcalde no sea de elección popular directa, sino propuesto por el presidente municipal.

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

113

- 1.- "ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, EURCPEO-AMERICANA"- Editorial Espasa Galpe.- España 1954.
- 2.- "ENCICLOPEDIA DE LA CULTURA ESPAÑOLA".- Editorial Nacional.- España 1962.
- 3.- "LA IDEA DE ESTADO"- De la Cueva, MARIO.- - U.N.A.M.- México 1975.
- 4.- "DE CUAUHEMOC A JUAREZ Y DE CORTES A MAXIMILIANO"- Colmenares, ISRAEL y otros.- Ediciones Quinto Sol.- México 1986.
- 5.- "CURSO DE HISTORIA UNIVERSAL PARA USO DE LA ENSEÑANZA MEDIA" (Grecia).- Malet, ALBERTO y Maquet, CARLOS.- Editorial Nacional.- México 1956.
- 6.- "CURSO DE HISTORIA UNIVERSAL PARA USO DE LA ENSEÑANZA MEDIA" (Roma).- Malet, ALBERTO y Maquet, CARLOS.- Editorial Nacional.- México 1956.
- 7.- "EL MUNDO MEDIEVAL"- A. Garraty, JOHN.- Editorial Bruquera.- España 1981.
- 8.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"- Moreno Díaz, DANIEL.- Editorial Pax México.- México - 1976.
- 9.- "DERECHO MUNICIPAL EN SU CONSIDERACION GENERAL (EL)"- Boza Moreno, JOSE.- España 1952.
- 10.- "INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE (LA)".- Pérez Jimenez, GUSTAVO.- México 1968.
- 11.- "EL MUNICIPIO MEXICANO Y OTROS ENSAYOS"- González Luna, EFRAIN.- Primera Edición.- Editorial JUS.- México 1974.
- 12.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"- Burgoa -- Orihuela, IGNACIO.- Editorial Porrúa Hnos., S A.- Sexta Edición.- México 1985.

- 13.- "LA COMUNA"- Clivier, ALBERT.- Segunda -- Edición.- Alianza Editorial.- Madrid España 1971.
- 14.- "HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA - NUEVA ESPAÑA"- Díaz del Castillo.- BERNAL.- Circulo de Lectores, S.A.- Barcelona 1971.
- 15.- "LA REFORMA MUNICIPAL"- Ochoa Campos, MOI-- SES.- Editorial Porrúa, Hnos., S.A.-México- 1979.
- 16.- "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" Acosta Romero, MIGUEL.- U.N.A.M.- México -- 1975.
- 17.- "EL MUNICIPIO LIBRE"- Colín, MARIO.- Edi--- ción del Gobierno del Estado de México.- Méj xico 1978.
- 18.- "DERECHO MUNICIPAL"- Rendón Huerta Barrera, TERESITA.- Editorial Porrúa, Hnos., S.A.- Mexico 1985.
- 19.- CONSTITUCION POLITICA, LEY ORGANICA MUNICI- PAL Y LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DEL - ESTADO DE AGUASCALIENTES.
- 20.- I d e m.- Estado de Baja California Norte.
- 21.- I d e m.- Estado de Baja California Sur.
- 22.- I d e m.- Estado de Campeche.
- 23.- I d e m.- Estado de Colima.
- 24.- I d e m.- Estado de Coahuila.
- 25.- I d e m.- Estado de Chiapas.
- 26.- I d e m.- Estado de Chihuahua.

27.- CONSTITUCION POLITICA, LEY ORGANICA MUNICIPAL Y LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DEL - ESTADO DE DURANGO.

28.- I d e m.- Estado de Guanajuato.

29.- I d e m.- Estado de Guerrero.

30.- I d e m.- Estado de Hidalgo.

31.- I d e m.- Estado de Jalisco.

32.- I d e m.- Estado de México.

33.- I d e m.- Estado de Michoacan.

34.- I d e m.- Estado de Morelos.

35.- I d e m.- Estado de Nayarit.

36.- I d e m.- Estado de Nuevo León.

37.- I d e m.- Estado de Oaxaca.

38.- I d e m.- Estado de Puebla.

39.- I d e m.- Estado de Querétaro.

40.- I d e m.- Estado de Quintana Roo.

41.- I d e m.- Estado de San Luis Potosí.

42.- I d e m.- Estado de Sinaloa.

43.- I d e m.- Estado de Sonora.

44.- I d e m.- Estado de Tabasco.

45.- I d e m.- Estado de Tamaulipas.

46.- I d e m.- Estado de Tlaxcala.

47.- I d e m.- Estado de Veracruz.

48.- I d e m.- Estado de Yucatán.

49.- I d e m.- Estado de Zacatecas.