

870
2e)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

LA CONVENIENCIA DE DAR AL ACTUAL
DISTRITO FEDERAL UNA ESTRUCTURA
MUNICIPAL



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A .
ALEJANDRO TORRES PINEDA

ASESOR: LIC. RAQUEL SAGAON INFANTE

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

**a quienes debo lo que soy,
les dedico mi vida**

A MIS HERMANOS

Mario, Manolo, Ricardo, Eli.

A MI SOBRINO MARIO ALBERTO

A TODA MI FAMILIA

**A MI ASESOR,
LIC. RAQUEL SAGAÓN INFANTE**

A MIS MAESTROS

A LA UNAM

A TODOS MIS AMIGOS
En especial a Jorge y Ricardo

**A TODOS LOS QUE DE UNA U OTRA MANERA COLABORARON EN LA
REALIZACION Y CONCLUSION DE LA PRESENTE.**

A LA VIDA

"LA CONVENIENCIA DE DAR AL ACTUAL DISTRITO FEDERAL UNA ESTRUCTURA MUNICIPAL"

I N D I C E1

INTRODUCCIÓN.....3

CAPITULO I.

EL MUNICIPIO. SEMBLANZA HISTÓRICA.

a) SU ORIGEN HISTÓRICO.....8

**b) SU ESTABLECIMIENTO Y DESENVOLVIMIENTO EN
ESPAÑA.....19**

c) SU TRASLADO A MÉXICO.....40

CAPITULO II.

EL MUNICIPIO MEXICANO.

a) EL "MUNICIPIO AZTECA". CARACTERÍSTICAS.....42

b) EL MUNICIPIO EN LA COLONIA. ADAPTACIÓN.....48

c) REGLAMENTACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.....	69
---	----

CAPITULO III.

EL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL. SEMBLANZA HISTORICA.

a) DESARROLLO HISTÓRICO HASTA SU SUPRESIÓN EN 1928.....	82
b) CAUSAS DE SU SUPRESIÓN.....	104
c) RESULTADOS OBTENIDOS ANTES DE SU SUPRESIÓN.....	113

CAPITULO IV.

VIABILIDAD DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA OPCION PARA SU DEMOCRATIZACIÓN

a) VIDA MUNICIPAL. ASPECTOS SOCIALES, POLITICO-JURIDICOS Y ECONOMICOS.....	126
b) REMINISCENCIAS MUNICIPALES EN EL ACTUAL SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL.....	135
c) VIABILIDAD DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA OPCION PARA SU DEMOCRATIZACION.....	141

CONCLUSIONES.....	154
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	163
-------------------	-----

INTRODUCCION

La propuesta y planteamiento principal de la presente tesis consiste en la viabilidad de la reimplantación del régimen municipal en el Distrito Federal como una opción, a efecto de subsanar la falta del voto activo, y la ausencia de derechos políticos de los ciudadanos radicados en dicha entidad para elegir a los principales órganos de gobierno administrativo de la ciudad de México.

El principal interés que nos motiva a proponer la reinstauración del sistema municipal en el Distrito Federal, radica en la convicción de que a través del municipio se pueden solucionar tanto las carencias democráticas de los ciudadanos de la capital de la República, como también muchos de los problemas que aquejan a la ciudad más grande del mundo; son tres los puntos hacia donde se dirigen los ánimos democráticos; el primero consiste en que todo el poder administrativo del D.F. se concentra en manos de una autoridad única, dependiente y designada por el presidente de la República, y que en dicha designación no interviene la voluntad ciudadana de ninguno de los habitantes de la capital; el segundo, que en dicha entidad no operan los principios fundamentales del sistema federal en que vivimos, es decir, su sistema de administración es la negación del gobierno republicano, representativo y popular, ya que la voluntad colectiva no se consulta para la renovación o remoción de ninguno de los órganos de gobierno de la ciudad, (éstos no son designados en forma directa e inmediata por el pueblo, ni éste interviene en su elección); y el tercero, es en relación a que la legislación que rige la vida de los ciudadanos residentes en la multicitada ciudad, proviene de un congreso que no se compone exclusivamente por representantes de su población, es decir, del núcleo humano más grande del país, sino por diputados y senadores procedentes de todos los estados de la Federación.

El crecimiento de las clases medias en los últimos cincuenta años ha convertido a la ciudad de México en una singular entidad de enorme densidad y tamaño, y a sus pobladores en personas deseosas de participar en la solución de los problemas comunes; la población de la ciudad a últimas fechas ha adquirido un nivel de conciencia política bastante importante que ha convertido a sus moradores en personas dispuestas a participar en la vida pública; quieren gobernar su ciudad y están hartos de manipulaciones, de esperar seis años para volver renovar sus esperanzas y de no tener un medio de control efectivo sobre las decisiones de las personas que los gobiernan, ya que el actual sistema de gobierno que rige para el Distrito Federal, no permite o establece ninguna forma efectiva a través de la cual se canalicen los deseos de participación de la sociedad capitalina en el gobierno de la ciudad, lo cual ha conducido a cada vez una mayor frustración ciudadana.

En la ciudad de México, el nivel de gobierno verdaderamente local se da en las delegaciones políticas, es ahí donde se gestionan los problemas del lugar, donde se da una mayor participación de la ciudadanía en la vida pública de la ciudad y, paradójicamente es en donde menos pueden ser satisfechas tales cuestiones, pues los delegados del departamento del D.F. no cuentan ni con los atributos, ni con las facultades, ni con la representatividad necesaria para atender en buena medida las demandas que se les presentan, y por tanto no pueden funcionar como un pararrayos de las preocupaciones sociales.

La gran extensión y densidad demográfica del Distrito propicia, primero, que los problemas inherentes a éste no puedan ser solucionados desde una óptica centralista, deben ser visualizados en su conjunto, sobretudo lo relativo a los servicios públicos más importantes, sin embargo, al estar alejada la autoridad administrativa del conocimiento de los problemas netamente locales, se propicia que las disposiciones que se dicten para solucionarlos no sean acordes con las circunstancias y realidad del lugar y que tampoco se pueda controlar la efectividad de las mismas; y segundo, la gran cantidad de personas

que habitan el territorio del Distrito y su enorme politización ocurrida en años recientes ocasiona que no puedan ser ya excluidas de las decisiones de gobierno que invariablemente le van a afectar; primordialmente a nivel local, que hoy día se encuentra representado en las delegaciones políticas, es en donde deben conjuntarse las agrupaciones sociales así como las identidades territoriales que, en toda democracia son la base de comunidades político-sociales, es decir, es en este nivel local de gobierno al que históricamente se le ha denominado como municipio, donde un cuerpo colegiado de ciudadanos electos en forma directa, puede gobernar, representar grupos, tendencias e intereses de la sociedad y al mismo tiempo ser responsable ante ella, eso es un ayuntamiento y la historia nos ha demostrado que aún no existe algo mejor.

Históricamente el municipio ha sido una forma casi natural de organización comunal a la que el derecho ha revestido de ciertas características a efecto de facilitar la consecución de sus fines; la historia del municipio es muy añeja y nos muestra un azaroso recorrido del mismo hasta nuestros días, sin embargo si el municipio, ha sobrevivido hasta hoy y sigue considerándosele como una valiosa institución por innumerables autores ha sido por los enormes aportes que ha realizado al mundo actual por que no ha permanecido estático, ha evolucionado conjuntamente con el hombre ajustándose al modelo de gobierno que lo adopte, sin perder por ello sus características y fines primordiales e inherentes.

En la actualidad debido a los enormes problemas que tiene la capital de la república, como son, la enorme densidad de su población, la politización de ella ocurrida a últimas fechas, la gran extensión territorial del Distrito Federal, la prestación eficiente de los servicios públicos y la crisis del modelo de gobierno impuesto en 1928, entre otros factores, hacen necesaria una democratización y una redistribución territorial de las funciones políticas, administrativas y gubernativas que rigen actualmente para la capital del país, es decir, un cambio en el modelo administrativo del D.F ; dentro de esta óptica de las cosas, parece que políticos, juristas, doctrinarios de las áreas sociales y el

ciudadano de la capital, están de acuerdo con esta necesidad, sin embargo, en lo que no se ponen de acuerdo es en la manera de lograrlo, pues se expresan tantas opiniones como interesados hay; sin en cambio todos están consientes de que la democratización y redistribución de que se habla debe atender a: un equilibrio en el desarrollo de la ciudad; un mejoramiento de los servicios públicos; una mayor cobertura y oportunidad o cercanía de los actos de autoridad; un incremento de la eficiencia gubernativa y a una mayor participación social.

Es bajo esta visión de las cosas, que la historia de la ciudad de México nos señala el camino a seguir, pues como podremos observar a lo largo de la presente tesis, el municipio se nos presenta en la actualidad como una opción viable para ayudar a la solución de las cuestiones referidas líneas arriba, (ya que debido a sus características e historia particular se hace una institución necesaria si queremos lograr ello), y por consiguiente a la mejor administración de la capital del país; es por ello que se propone la reimplantación del municipio en el Distrito Federal, el cual como veremos, deberá alejarse del modelo tradicional que le consagra el artículo 115 de nuestra Constitución Política, aunque no por ello deberá perder sus características primordiales.

El sustento fundamental de la propuesta del presente trabajo, radica en la historia municipal, en efecto, como observaremos ampliamente, tal institución cuenta con un record impresionante en torno a lo que los tratadistas de derecho administrativo han llamado "descentralización por región"; el municipio ha sido la base principal del desarrollo de importantes pueblos, como lo fueron el romano y el español, al grado de llegar a afirmarse en cuanto al primero, que cuando la administración municipal de aquel decayó, ocurrió lo mismo con todo su Imperio; por lo que hace al segundo, constituyó la base fundamental de la llamada reconquista, y fue la institución jurídica que hizo posible la conquista, colonización y explotación de los territorios descubiertos en el Nuevo Mundo, tales son algunos aspectos de importancia en la historia municipal.

El municipio es pues, considerado por la gran mayoría de estudiosos del derecho, como una valiosa institución, sobre la que ha de fincarse el desarrollo armonico de un Estado, se ha dicho inclusive que todo Estado que se precie de ser democrático, debe contar con un sistema municipal perfectamente estructurado y desarrollado; en síntesis el sistema municipal es una valiosa institución histórica y cuando no ha sido limitada por intereses centrales, ha rendido importantes frutos al desarrollo social, administrativo y gubernativo del hombre.

Consideramos que en base a la preponderancia histórica que veremos, así como por sus características inherentes y por lo que ello puede aportar a la administración del Distrito Federal, esta entidad no debe verse privada del sistema municipal, ya que en base a su estudio através del tiempo comprenderemos que el hombre no ha podido crear mejor institución para la admistración de los intereses comunales, que el municipio, y con el lograr un equilibrio en el desarrollo local, y atender en mejor medida sobre la prestación de los servicios públicos, a la democracia, a la cobertura de los actos de autoridad y legitimidad de los representantes sociales.

CAPITULO I

EL MUNICIPIO. SEMBLANZA HISTÓRICA. A) SU ORIGEN HISTÓRICO. B) SU ESTABLECIMIENTO EN ESPAÑA. C) SU TRASLADO A MÉXICO.

a) SU ORIGEN HISTÓRICO.- Sobre éste se han debatido diversas teorías entre las que destacan la teoría iusnaturalista, y la positivista:

La primera lo concibe como una Institución de Derecho Natural, impuesta por las exigencias ineludibles de la vida humana, y al respecto Adolfo Posada escribe "Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas formando alrededor de su núcleo de población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados de la proximidad o contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera mas elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida como la territorial y espacial se convertirá en régimen de policía y por fin, en régimen local o Municipal " ¹

La segunda lo concibe como una entidad creada por la ley, con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden serle ampliadas, reducidas y aun suprimidas, así el comienzo y fin del Municipio se encuentra en la ley, por sobre cualquier factor geográfico o social.

Ambas teorías tienen su grado de razón, pero si bien es cierto que el hombre fija su asiento en un determinado territorio y forma un núcleo de población a su alrededor,

¹Posada Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid 1936. opa cit. por la enciclopedia jurídica Omega Tomo XIX p. 961

también lo es, que el grupo social que se constituya, es el estado quién puede revestirlo de cierta personalidad jurídica; y en el caso concreto, sólo el Estado puede darle el carácter de Municipio. Pero este tema es muy debatible, y entrar en él nos llevaría a inútiles disertaciones, que no constituyen el objeto primordial de la presente tesis.

Así pues, el origen, de manera más o menos formal del Municipio, lo encontramos en Roma, en la curia como su centro de organización primitiva, que parece ser el origen del posterior derecho municipal, la curia constituía la unidad de asociación, de reclutamiento del ejército romano, centro de recepción y distribución de impuestos, y en ellas los ciudadanos se reunían y votaban; "según una ley de antigua usanza, se dividían los ciudadanos romanos del modo siguiente: Diez casas formaban una gens o familia (Latus Sensu); diez gentes o cien casas, una curia (curia: de curare, cacre), diez curias, ó cien gentes, o mil casas constituyen la Ciudad. Esta división fue primero puramente personal, pero se aplicó después al territorio al ser este dividido, así las Ciudades Latinas y Romanas fundadas posteriormente bajo el influjo o iniciativa de Roma, reprodujeron siempre la uniforme simplicidad de las divisiones de la metrópoli".² La curia contaba con un consejo de cien ancianos, cada uno de los cuales está a la cabeza de diez casas; el consejo recibía el nombre de Centumviri y cada anciano el de Decurio, de tal manera, que si la curia no es el origen formal del Municipio, sí constituye la base sobre la cual se desarrollaría, para convertirse en una de las instituciones más fructíferas que haya creado el hombre.

Jurídicamente, su nacimiento, lo tenemos también en Roma; ésta al expandir sus fronteras

por Italia, se encuentra con el grave problema de cómo regular sus relaciones con los

²Mommsen, Theodor. Historia de Roma Tomo I. Ediciones Helios, México 1966. p. 108

vencidos, ya que por un lado pertenecían a su misma etnia y cultura y por otro, veían la incapacidad e inconveniencia para absorber con personal propio las tareas de administración, por ello Roma renuncia al sistema que venía empleando, por el cual todo territorio conquistado era objeto de anexión y decide otorgarles cierta independencia a su organización interna con Administración y Magistrados propios, a la manera romana, otorgándoles bajo ciertos requisitos la categoría de Municipios, es decir, va creando por el mundo múltiples "Romas".

Para comprender mejor la organización Politico - Administrativa de estos Municipios, debemos precisar primero cuales son las instituciones Jurídico - Políticas existentes en la metrópoli, que son trasladadas e impuestas a los pueblos sometidos. Al respecto el maestro José Manuel Rolan nos dice que, "La organización Politico - Administrativa del Estado Romano, recae en un delicado reparto entre distintas instituciones públicas, que se agrupan en tres ámbitos, magistraturas, curia o senado y asambleas, comunes en principio a otras formas de Ciudad - Estado antiguas pero en el caso de Roma sujetas a unas peculiaridades..."³. A continuación describiremos las funciones y características particulares de estas Instituciones.

Institución de las Magistraturas.- Eran simplemente una función delegada pública y concreta, el Magistrado era más bien, portador y exponente del poder estatal que servidor del mismo, esto se explica por su propio desarrollo histórico pues en la lucha de estamentos entre patricios y plebeyos constituyó el instrumento de dominación de los primeros, y por tanto su brazo ejecutor, pero el fin de esta lucha no trajo consigo su eliminación, porque la situación exterior aconsejaba un ejecutivo fuerte, situación que posteriormente ya no se pudo o quiso cambiar, y la magistratura conservó un poder

³Roldán H., José Manuel. La República Romana. Historia de Roma Tomo I Edit. Cátedra 2a.ed. Madrid 1987 p. 112

superior al de cualquier otro funcionario del estado, desarrollándose a lo largo de varios, aumentándose y complicándose, pero sin ser sustituidas o eliminadas; como resultado de ello, se produjeron agrupamientos de sus respectivas funciones, quedando de la siguiente manera; magistraturas patricias y plebeyas, de acuerdo a su procedencia, magistraturas curules y no curules, según utilicen como símbolo de su función la silla de marfil; mayores y menores, en la relación jerárquica que desarrollan entre sí, y por último, pueden o no, ser senatoriales, según alcancen o no el grado de Quaestor

Dentro de las características de esta Institución de las magistraturas tenemos en primer lugar que, en cuanto a su reglamentación y principios la magistratura era electiva, y por significar una gran dignidad y honor era gratuita; lo primero lo realizaba el pueblo en las asambleas comitia curiata y comitia tributa o centuriata, con lo cual se propiciaba la educación cívica de los electores; en segundo lugar tenemos que era anual, aun cuando admitía la prorrogatio, o prolongación de su función sólo por el tiempo que se estime conveniente para la conclusión de un negocio. Una tercera característica es la de la Colegialidad, esto es, que todos los Magistrados Romanos formaban colegio y tenían por tanto el mismo poder, ésta, ha sido explicada de diversos modos, "como el deseo de compensar el acceso de los plebeyos a las Magistraturas patricias, evitar la concentración de poderes en una mano con el consiguiente peligro de tiranía o incrementar las funciones que han de cumplir las Magistraturas como consecuencia del crecimiento progresivo del Estado Romano."⁴

Y, precisamente de la Colegialidad, deriva que todos los miembros del colegio tuvieran el mismo poder, de esto se desprende otro principio, la intercessio o veto, que cada miembro de un colegio tenía sobre las decisiones de los otros miembros y por el cual podía paralizar su acción, y puede ser que este fuera el objeto de la Colegialidad, dejar

⁴ Idem, p. 133

una válvula que permitiera paralizar la acción de un Magistrado cuando se temiera contraria a los intereses del Estado o de la Oligarquía que lo dirigía. Para evitar el abuso de este veto, y la consecuente paralización del Estado, se daban prácticas, tales como el sorteo, el acuerdo previo y la división espacial de competencias.

Para cumplir con su función las magistraturas se encontraban investidas de dos poderes, la Potestas y el Imperium, el contenido de la primera no es específico y por lo mismo no es fácilmente definible, se manifiesta mas bien en relación a las demás en una jerarquización, pues la potestas, puede ser mayor o menor, determina la relación de poderes y prohibiciones entre si; la potestas también puede ser par, es decir semejante o igual a otra, y de esta precisamente nace el derecho de Veto mencionado, llamado Par Potestas, por el cual un Magistrado puede paralizar la decisión o acción de otro por los motivos antes expuestos. Así el Estado Romano crea un sistema de balanzas y contrapesos, pues los Magistrados están controlados, vertical y horizontalmente, por las distintas Potestas, que establecen el derecho de prohibición, de mayor a menor, y de Veto, de igual a igual.

En cuanto al segundo poder, el Imperium, tenemos que es la autoridad concreta, los derechos y prerrogativas del Magistrado investido de él. Este únicamente lo poseen las altas Magistraturas, y tienen una doble función: una civil y una militar, que se utiliza de modo diferente según se ejerza dentro de la ciudad, o en campaña, aunque en ambos casos engendra el poder de mando.

No obstante lo anterior, la Magistratura tenía sus limitaciones, ya que no se permitía la repetición de una misma magistratura, ni la investidura inmediata y sucesiva de dos distintas, esto es, que llegado el término de una, se debía dejar transcurrir un periodo de tiempo determinado para asumir otra magistratura, tampoco se permitía la acumulación

de varias en un solo individuo, y por consiguiente con el tiempo se desarrolló una carrera política, llamada *curso honorum*, y en ella se fijaban los escalones a seguir para llegar a la máxima magistratura, el máximo honor, El Consulado.

La Magistratura era electiva, lo cual se realizaba en las asambleas *Comitia Curiata* y *Comitia Tributa* o *Centuriata*, con lo cual se propiciaba la educación cívica de los electores, pues como dice el Maestro Lanz Duret, "...sólo del ejercicio de las libertades Municipales de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas pueden nacer la educación cívica de los electores, tan necesaria para la designación de los altos funcionarios federales, como para el verdadero funcionamiento institucional".⁵

Las principales magistraturas son en orden de importancia las siguientes:

Consulado

Los cónsules romanos representan el poder estatal en su conjunto y son, por tanto, los funcionarios de más alto rango, dirigen el Estado, pero sobre todo al ejército, poseen en plenitud el *imperium*.

Pretura

Inmediatamente después del Cónsul, sigue el Pretor, goza también del *imperium*, aunque de menor categoría y por lo consiguiente subordinado al cónsul. El Pretor Urbano era el encargado de la administración de justicia en la ciudad entre los Ciudadanos Romanos, y el Pretor Peregrino administra justicia entre Romanos y Extranjeros (peregrinos); posteriormente con las conquistas extra itálicas, su función cambió, se encargó de la administración directa de las provincias aunque con el

⁵Duret, Lanz. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Norgis. México 1959. p. 365

transcurso del tiempo también administró justicia en ella, previo ejercicio del cargo de juez en Roma, requisito indispensable para que se le asignara el gobierno de las provincias pero ya con el nombre de *propraetores*.

Edilidad

Inferior inmediato del Pretor, surge de la lucha de estamentos con la función de ser guardianes de los templos y archivos plebeyos, es una institución plebeya, a la que al finalizar la lucha Patricio-Plebeya, se le agregarán ediles Patricios, sus tareas serán de naturaleza policial al interior de Roma, tareas que comprendían el control de calles, edificios y mercados, así como el abastecimiento de viveres a la ciudad.

Tribunado de la plebe .- Este era paralelo a la edilidad, compuesto por 10 miembros plebeyos necesariamente, y tenía el papel de defensor de la plebe, de esta función, al finalizar la lucha de estamentos, desarrolló la que se llamó la potestas tribunicia, que consistía en velar también, por el propio estado; su carácter de magistrados específicos de la plebe les autoriza a presidir la asambleas en donde por medio de los plebiscitos se desarrolla la fundamental tarea legislativa del Estado, y podían en ciertas circunstancias convocar al pueblo.

Cuetura .- Es el grado mas bajo de 'as magistraturas, su función primordial, es la administración del tesoro público, y la protección del archivo del Estado. Originalmente sólo eran dos, pero debido a las conquistas, su número aumento, por la necesidad de disponer de oficiales de la administración calificados para el servicio en Italia en la provincias.

Existen dos magistraturas más, pero estas son de carácter extraordinario, el Dictador, que en momentos de gran peligro para el Estado concentraba todo el poder en sus

manos, y este es tan fuerte que contra él no tiene validez el derecho de Veto de los Tribunales de la plebe, esta magistratura fue muy socorrida en los inicios de la república, pero posteriormente su aparición fue muy rara; y el Interregnum, que era designado por el senado, y suplía durante cinco días la muerte del cónsul, al cabo de este tiempo transmitía los auspicios a otro interrex ya capacitado sacralmente, para este a su vez, transmitirlos al nuevo cónsul cuando ya hubiese sido elegido.

La segunda Institución Pública es el Senado; el origen del senado se remonta a la época monárquica, se componía originalmente por los jefes de las gens, la cual como ya vimos formaba la curia.

El Senado se desarrolló a lo largo de la república como un consejo supremo destinado a asesorar a los Magistrados, eran elegidos por el cónsul primero, y posteriormente esta elección recayó en los censores, el nombramiento era vitalicio, salvo expulsión. Contaban con dos atribuciones muy importantes; la de designar al interregnum, al cual ya vimos brevemente, y la llamada auctoritas patrum, que consistía en que ninguna decisión popular, ya fuera legislativa o lo concerniente a la elección de una Magistratura, podría entrar en vigor sin la autorización del Senado, aunque posteriormente por la Lex Hortensia se reconocía que las decisiones tomadas en los plebiscitos, no requerían de la auctoritas. La competencia del Senado, prácticamente comprendía cualquier asunto de interés para la dirección del Senado y si tomamos en cuenta que los magistrados eran órganos ejecutivos de la autoridad del Senado, puesto que en él se integraban, de él salían y a él se reviertían, se entiende el porqué toda la actividad estatal se encuentra en sus manos, actividades que abarcan, religión, política exterior, finanzas, administración orden interno, etc.

El tercer elemento Institucional del Estado, eran las Asambleas, en ellas participan la comunidad de ciudadanos con plenitud de derechos; el sistema de Asambleas esta integrado por los Comicios Curiados, los Comicios Centuriados y los Comicios por Tribus

Los Comicios Curiados, eran las Asambleas más antiguas en las cuales el principio de ordenación eran las Curias, y aunque al correr del tiempo el uso de esta Asamblea decayó, conservaron una característica de crucial importancia pública, la concesión al magistrado del Imperium.

Los Comicios Centuriados, se organizaban en clases censitarias, según la fortuna personal, con esto se medía con mayor precisión la riqueza, y por tanto, las cargas con el Estado y por supuesto su grado de participación política, por lo que para muchos eran las Asambleas fundamentales del pueblo Romano, aunque antidemocráticos y elitistas.

Los Comicios por Tribus, el pueblo Romano estaba repartido en circunscripciones territoriales, las Tribus, que constituían el tercer principio Asambleario base de los comitia tributa y concilia plebis; estos distritos territoriales fueron divididos en urbanos (Tribus) y rústicos (Curias). Este hecho, que el principio de su organización fuere por su adscripción local, determinaba que fuere mas democrático, por lo que se explica su utilización como fundamento de organización de las Asambleas creadas por la plebe durante la lucha de estamentos. Las decisiones tomadas en estas asambleas tenía fuerza de ley (plebiscitos) por lo que se convirtieron en una Asamblea Popular Estatal.

Como se observa, el principio de soberanía del pueblo se manifestaba en estas Asambleas, pero este principio, debido al papel que desempeñaba el senado y las magistraturas, se encontró más adelante, muy bien controlado y en muchas ocasiones fue

más bien formal que real, así mismo, la ausencia de un sistema de representación paralelo a la extensión de la ciudadanía Romana a Italia y las provincias, condujo al olvido de estas Asambleas en la ciudad.

De esta manera, hemos visto un breve marco del sistema de organización del Estado Romano, y a sus Instituciones Jurídicas más importantes, Instituciones sobre las que descansa la estabilidad social, política, económica y militar de Roma por las cuales es posible su expansión, y son base de la organización de los territorios conquistados.

Así tenemos que a la conquista y consecuente ordenación de los territorios Italianos, Roma, nos dice el maestro José Manuel Roldán "Incapaz de superar conceptualmente la noción de un Estado que no fuese el mismo Estado ciudadano Romano, se vio en la necesidad de vincular otras organizaciones políticas, de hacerlas entrar en su órbita, de dominarlas y utilizarlas en su provecho, apenas si supo tímidamente crear un concepto superior de Estado Territorial, que aparece muy desdibujado en la idea de "Provincia", y acudió a la ficción jurídica de dotar a las otras ciudades que iba sometiendo a su mando hegemonía con la organización político-administrativa de Roma; es decir creó por el mundo que habían dominado las águilas Romanas, múltiples Romas..."⁶.

Así, tenemos que el Municipio en Roma, nace de la necesidad del Estado de organizar los territorios Italianos conquistados; no se sabe exactamente el porque renuncia al sistema de anexión completa que venía utilizando con los territorios que conquistaba, pudo quizá haber sido un factor determinante la pertenencia étnica y cultural de Roma con el mundo latino, o tal vez pudo quizá, ser la inconveniencia de absorber con personal propio las tareas de administración en el caso de una anexión completa, el hecho es que Roma opta por ofrecerle a las comunidades latinas una cierta independencia comunal en

⁶Roldán H., José Manuel. op cit. p. 156

su organización interna con Administración y Magistrados propios, este sistema que se cristalizará con el nombre de Régimen Municipal, saltará las fronteras de Italia y se implantará en las provincias, llegando así a ser una de las instituciones políticas más fructíferas que llegará a occidente. pero para ello deberá desarrollarse, lo cual, veremos en seguida.

El Municipio Romano se formó de la unión de dos tipos de organizaciones administrativas comunales utilizados por Roma, las llamadas *Oppida Civium Romanorum* y *Civitates Sine Suffragio*, de cuya unión, surgirán las comunidades llamadas *Municipia*; a continuación veremos en que consisten estas formas de organización.

Oppida Civium Romanorum, "... se trata de las comunidades, generalmente del Lacio, con algunas de Italia Central, que, tras su conquista por Roma, a partir de la disolución de la liga latina, no fueron material y jurídicamente eliminadas y absorbidas, si no que, perdiendo su carácter nacional mantuvieron libertad interna como territorios, en cierto modo autónomos del Estado Romano, aunque sus habitantes recibieron en bloque la ciudadanía Romana. Con ello la *Oppida Civium Romanorum* conservaron su existencia corporativa como Estado dentro del Estado con Magistrados locales y administración propia, pero con la posesión de todo los derechos políticos y comunales del ciudadano romano, según el *ius civiles*."⁷.

Las comunidades con este tipo de organización, en su constitución Municipal manifiestan una gran diversidad, así, en algunas comunidades encontramos un magistrado supremo, el dictador, acompañado de dos ayudantes, los ediles, mientras en otras encontramos a la cabeza de la organización Municipal, un colegio de ocho magistrados, *Octoviratus*. tres ediles o, mas frecuentemente un colegio de cuatro

⁷ *idem* p. 152

funcionarios, Quattuorviri. Además de los magistrados Municipales existe un Senatus o Curia Municipal, al que también se le llama Ordo Decurium, cuya tarea consiste en la administración de policía, abastecimiento de viveres, economía de mercado, juegos públicos y administración religiosa, es decir, comienza el desarrollo de los fines municipales.

Civitates Sine Suffragio, cuando Roma amplía su horizonte fuera del Lacio, hacia Etruria y Campaña, entra en contacto con Ciudades - Estado que, libremente aceptan su integración en el Estado Romano. Este en contrapartida a tal actitud, mantiene en gran medida su autonomía, reconociéndoles su ciudadanía originaria más la del Estado señalado, como un privilegio que sólo comporta ciertas restricciones, en concreto, la falta de derecho activo y pasivo del voto, de donde nace el nombre de estas comunidades. A partir del siglo II, las categorías de Oppida Civium Romanorum y Civitates Sine Suffragio se funden para formar los Municipios Romanos, desde entonces las comunidades de ciudadanos Romanos de pleno derecho, organizadas a imagen y semejanza de Roma, con instituciones Municipales, se llamarán en conjunto Municipia, sometidas a la carga (Munus) de pagar tributo a Roma y de prestarle auxilio militar, con todo lo cual el régimen Municipal quedará definitivamente constituido, con sus significativos beneficios, el principal, la Romanización o asimilación de las estructuras jurídico socio-económicas Romanas por parte de la población indígena.

b) SU ESTABLECIMIENTO Y DESENVOLVIMIENTO EN ESPAÑA.-

Tras múltiples conflictos, largas luchas y muchos años, Roma logra por fin la dominación y pacificación de Hispania, pero ésta no implicó, sin embargo, organización directa de estos territorios, debido a que Roma se enfrenta a una terrible crisis interna del Estado, la sociedad y la economía que desembocará en la caída de la república y al nacimiento del imperio, por lo que poco tiempo tendrá para organizar estos territorios. Sin embargo, debido a las constantes acciones militares Romanas sobre Hispania, "se engendrará el presupuesto para qué, sin directrices concientes, por simple inercia, el concepto, provincia, contemplando por el Senado Romano durante setenta años como ámbito de acción militar, se comience a transformar en el más fecundo de unidad de administración. Así, el pretor, único elemento de cohesión entre el Estado Administrador y victorioso, y las diversas y múltiples unidades politico-sociales vencidas, que en su mayoría no pasan del Estado tribal, se dá al cumplimiento de unas tareas cada vez menos militares y más técnico administrativas, que fomentarán las condiciones en las que por fin cristaliza el elemento esencial e imprescindible para una auténtica organización provisional, la Municipalización."⁸

A la luz de lo anterior, tenemos que Roma debido a su decadente situación se encuentra necesitada de una provincia pacífica, lo que mediante la fuerza de las armas consigue en Hispania, ésta tranquilidad así implantada abre a los ojos de Romanos e Itálicos sacudidos por una profunda crisis económica, las posibilidades y riquezas de una provincia virgen y prodiga en recursos y, como consecuencia de ello, se desencadena una larga emigración que planta los presupuestos de transformación de las tradicionales y

⁸Idem. p. 332

primitivas estructuras socioeconómicas indígenas hispánicas en modo de vida Romana, proceso que conocemos con el nombre de Romanización.

Hispania, bajo la denominación Romana experimentó una transformación total, que la llevó desde el régimen tribal de vida primitiva a la organización política de una provincia imperial, debido principalmente, a que las ciudades Romanas o colonias fundadas en España por Roma y habitadas por Ciudadanos Romanos, se constituían políticamente con arreglo al modelo constitucional del Estado Ciudad de Roma, y el asiento permanente de Ciudadanos Romanos en la península, mediante la fundación de Colonias, factor determinante en la Romanización.

El Proceso de Romanización de España, fue unificando paulatinamente la organización político-administrativa de las provincias Hispánicas del Imperio, conforme aumentaban en la península el número de Colonias Romanas y se iba otorgando, por concesiones especiales, a las ciudades indígenas el régimen de las ciudades latinas e incluso la organización de ésta .

En el Imperio existieron dos clases de Municipios, Latinos y Romanos, esto es resultado de lo siguiente: las ciudades de la comarca del Lacio o Ciudades Latinas disfrutaban, como los Municipios, de un derecho incompleto de ciudadanía que recibió el nombre de Derecho Latino, y que permitía a sus habitantes regirse por el derecho Romano, en todo lo que se refería al derecho de bienes y a la contratación; y al propio tiempo, les facilitaba el acceso a la ciudadanía Romana completa si había ocupado una Magistratura en sus ciudades, o a partir del reinado de Adriano, si pertenecía a la Curia o Senado Municipal de la misma. De ahí que hubiese Municipio Romano (ciudadanía completa, autonomía administrativa propia) y Municipios Latinos (derecho incompleto de ciudadanía). Así, "bajo el régimen provisional Romano, las ciudades de las provincias

Hispánicas se organizaron con arreglo a su propio régimen local. Durante el proceso de Romanización y hasta que el mismo completo su desarrollo, las ciudades Indígenas conservaron su peculiar constitución político administrativa aunque sujetas, en mayor o menor medida a la intervención del gobernador romano de la provincia".⁹

Como ya hemos mencionado, al irse unificando el régimen de las ciudades de Hispania, la organización ciudadana de toda la península se adaptó al modelo Romano de las Colonias y Municipios, con lo cual el curso de la romanización llevó a estas comunidades indígenas a sustituir su régimen político - administrativo primitivo, por el Romano.

Los Municipios Latinos y Romanos estaban sometidos al poder de mando o Imperium de Roma, que abarca intereses no locales y superiores a los del Municipio, pero aparte de esta subordinación al Imperium de Roma, el régimen Municipal refleja en cada comunidad la constitución político republicana de Roma, unas asambleas populares (Comicios), un Senado (la Curia Municipal), unos Magistrados (los Duviros), que equivalían a los cónsules Romanos y los Quaestores o funcionarios de la hacienda local.

Hasta el momento se ha hablado indistintamente de Municipio y Colonia Romanos, ya que al parecer la distinción jurídica entre uno y otra radica únicamente en su origen, en efecto, la colonia era una ciudad fundada de : "eva planta en un territorio dominado por Roma, que suponía una derivación de Roma en ese territorio, y se hacía por una ley votada en los comicios que regulaba su constitución política a semejanza de la de Roma. "Al lugar en el que la ciudad iba a fundarse acudía una comisión encargada de "deducir", o sea fundar, la colonia, y con ella acudía los ciudadanos Romanos que poblarían la

⁹Valdeavellano. Historia de las Instituciones Españolas. 2a Ed Madrid 1968 p.149

nueva ciudad.¹⁰ Un similar procedimiento, sería empleado por los Españoles al fundar ciudades en la Nueva España.

El Municipio, la erección de una ciudad en Municipio suponía la existencia previa de la misma, y "por una concesión especial del pueblo y del Senado Romanos se otorgaba una constitución político-administrativo análoga a la de Roma (Municipium Constituere)."¹¹

A mayor abundamiento, la colonia era la fundación de una nueva ciudad y por lo tanto, significaba el traslado de colonos romanos en plenitud de derechos a la misma, el municipio suponía la existencia previa de una ciudad en la cual ya habitaban ciudadanos Romanos, en plenitud de derechos, pero conjuntamente con súbditos del Imperio que gozaban de un derecho incompleto de ciudadanía (Derecho Latino) poco a poco desaparecieron estas diferencias, la concesión de ésta por Caracalla a todos los súbditos del Imperio acabó con la diferenciación entre Municipios Latinos y Municipios de Ciudadanos Romanos, y es con esta concesión que culmina el proceso Romanizador.

El régimen Municipal en la España Romana se conoce en nuestros días, debido a inscripciones en bronce descubiertas en la península Española en el siglo XIX que contienen fragmentos de la ley de la colonia de ciudadanos Romanos de Urso y de las leyes de los Municipios Latinos de Salpensa y Malaga, de acuerdo a esas inscripciones, los Municipios se organizaban de acuerdo con lo siguiente;

La Organización Politico - administrativa del Municipio abarcaba como en Roma, la Urbe y el Territorio o distrito Rural, se dividía en agrupaciones que se llamaban Tribus en las colonias y Curias en los Municipios, la población ciudadana se componía de Cives

¹⁰Giberr, Rafael. Historia General del Derecho Español. Imp. F. Roman, Horno de Haza. Granada 1968 p.44

¹¹Valdeavellano. op cit. p.150

o Municipales (Ciudadanos), de coloni (Colonos) y de los incoloe o domiciliados en el Municipio, todos ellos estaban obligados a cumplir las cargas Municipales, pero todos los ciudadanos tenían capacidad para ejercer las Magistraturas del Municipio.

El Gobierno y la Administración, de las ciudades era ejercido por el pueblo, por los Magistrados y por la Curia o Senado Municipal. El pueblo intervenía en el gobierno ciudadano mediante la elección de los Magistrados de la Ciudad y para ello se reunía en los comisios o asambleas populares por Tribus o Curias (comitia tributa, comitia curiata, ya tratadas anteriormente). posteriormente el pueblo perdería esta facultad de elección, y por tanto las asambleas dejarían de reunirse debido a que la elección de los Magistrados recaería en la Curia Municipal.

En cuanto a las Magistraturas Municipales, eran un reflejo de las de Roma, y por tanto eran igualmente anuales, los Magistrados se agrupaban en colegios, el cargo era honorífico y por tanto no tenían retribución económica, antes al contrario, suponía un desembolso económico considerable teniendo que responder con su patrimonio personal de los perjuicios económicos que su gestión podía causar, debiendo por lo mismo depositar fianza, sin embargo como compensación a lo anterior, estaban rodeados de grandes honores, como vestir la insignia de su dignidad, la Toga Praetexta, hacerse preceder de dos alguaciles, sitios preferentes en los espectáculos, y por las noches salir precedidos de antorchas.

Los Magistrados Supremos de los Municipios, semejantes a los cónsules Romanos, eran los dos duviro, que eran los que convocaban y presidían los Comisios y la Curia, gozaban de Jurisdicción Civil y Penal, y ejercían en el Municipio algunas funciones militares. En los casos que un duviro tuviera que ausentarse del Municipio debía nombrar un sustituto que recibía el nombre de Praefectus, del mismo modo, al igual que

el cónsul romano, si el cargo quedaba vacante se nombraba un magistrado que lo ejercía hasta la nueva elección, un Interrex, y mas tarde Praefectus ya debidamente sacramentado, son pues el antecedente remoto del presidente municipal.

Sin embargo, los Duoviros no estaban solos en el desempeño de su cargo, se encontraban auxiliando por dos funcionarios, los Ediles (nombre que aun se conserva), y estos al igual que en Roma, estaban encargados de la política, mercado, espectáculos, calles, edificios, pudiendo imponer multas y sanciones corporales. En sus inicios los Ediles al igual que los Duoviros, eran designados por el pueblo en los contios, pero al igual que los segundos posteriormente fueron designados por la Curia a propuesta del Magistrado saliente, como vemos, la centralización siempre han afectado al municipio.

Los Duoviros y los Ediles, en la colonia estaban agrupados en diversos colegios, a diferencia de lo que ocurría en los Municipios, en los cuales formaban un solo colegio al que le denominaban Quattuorviri, y para distinguirlos entre sí, se les llamo Quattuor Viri Iuridicundo y Quattuor Viri a Ediles.

El municipio no solo estaba formado por los Duoviros y los Ediles, existían también dos funcionarios encargados de la administración de la Hacienda Municipal, los Quaestores, y por supuesto, en un mundo atemorizado por el terror Religioso, no podían faltar los sacerdotes, que tenían a su cargo el Culto Local, y los llamados Sex Viri a quienes correspondía el Culto al Emperador. Los cargos sacerdotales a diferencia de las Magistraturas, eran cargos vitalicios.

El aparato gubernativo Municipal, se completaba con funcionarios menores puestos a disposición del Magistrado, tales como los Lictores, el Macero o Accensus, los Escribas

o Escribae, los Pregoneros o Praeacorcones, los Libreros o Librarii, los Mensajeros o Viatores, los Flautistas o Tibicines, etc.

La Curia Municipal o Senado u Ordo Decurionum, era una asamblea permanente constituida a imagen y semejanza del senado Romano, compuesto por cien miembros llamados Decuriones y después Curiales, y al igual que el senado Romano su competencia abarcaba "asuntos políticos, administrativos, judiciales y militares de la ciudad y sus acuerdos obligaban a los Magistrados, la Curia constituyó así, el órgano político más importante del gobierno Municipal." ¹² La Curia Municipal se renovaba cada cinco años y existía en todas las ciudades, la curia municipal es pues, el antecedente del actual Ayuntamiento

Sin embargo, apesar de los enormes beneficios dejados por el municipio al estado romano, este entra en decadencia a mediados del siglo III, debido a diversos factores, como son, la crisis económica, las luchas civiles y la agonía de las clases ciudadanas, sustituidas como fuerza social directora por la población rural. La ciudad dejo de ser el centro económico y político administrativo de su distrito rural, porque el territorio se fue independizado de las autoridades municipales al aumentar los latifundios en poder económico y social, con lo cual llegaron a sustraerse a la acción administrativa del municipio, pues se hacían independientes.

Así, la curia municipal, los duviro y los ediles, pierden muchas de sus atribuciones, la curia pasa a ser sobre todo, agente fiscal del estado, al confiarle éste la recaudación de los tributos en el municipio, por lo que los miembros de él, se hicieron solidariamente responsables hasta con su patrimonio personal, de que la suma correspondiente al tributo se hiciera efectiva, pero debido a la crisis económica, la pérdida de autonomía y la

¹²Idem p. 149

miseria reinante, se hizo materialmente imposible recaudar la suma, por lo que los curiales se arruinaron y consecuentemente, en adelante nadie quería pertenecer a la curia. Los *dunviros* quedaron relegados a segundo termino, pues un antiguo funcionario, el *curador*, asumió el gobierno del municipio, y este, fué sometido a la administración centralizada del emperador, perdiendo por lo consiguiente, el pueblo toda intervención en la administración ciudadana de tal manera que la decadencia de la curia, y de la condición económica y moral de sus miembros, hicieron perder al municipio su calidad de órgano fundamental de la administración y de centro de una unidad administrativa territorial. Es así, que dadas las circunstancias políticas, económicas y sociales del Imperio, el municipio se encamina a su ruina y extinción en la España romana, y en general en todo el mundo dominado por Roma.

El éxito de la romanización de España, se debió principalmente a las instituciones jurídicas romanas que se implantaron y fueron aceptadas por las tribus indígenas, y en especial el municipio, que cargó con el peso de la romanización y el florecimiento del Imperio, de tal suerte que cuando la institución municipal decayó, "... el imperio declinó hasta su absoluta caída en el despotismo" ¹³

En la época de la España visigoda, la provincia perdió gran parte de su anterior importancia como división territorial, y dejó de ser una unidad administrativa y judicial bien caracterizada como lo había sido en la época romana, sin embargo los nuevos distritos o territorios visigodos se adaptaron a los antiguos territorios de los municipios, con su centro en la ciudad misma. El nuevo funcionario que los visigodos situaron al frente de las ciudades que rigió el antiguo territorio municipal, fue el *comes civitatis* o *comes territori*, designado por el rey de los Godos, vino a sustituir al viejo municipio

¹³ Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México 1993. p. 530

romano en cuanto órgano de la administración y, a la vez debió su nacimiento a la decadencia de las instituciones municipales, y contribuyó también por su parte, a precipitar su ruina.

El comes era un iudex o juez, que había recibido el cargo de comes, por pertenecer, la mayor parte de las veces a la comitiva regia, de origen romano. Los visigodos imitaron, la institución de los comites, que los emperadores romanos enviaban a algunas provincias del Imperio con misiones de gobierno militar y "... desde mediados del siglo V hubo comites al frente de la defensa de diversas ciudades de las Galias, lo que originó que un comes civitatis o "Conde de la ciudad" fuese el gobernador de ésta, investido de atribuciones políticas y militares, y aparece que lo mismo hicieron más tarde los reyes visigodos enviando a gobernar las ciudades a miembros de su comitiva germánica o romana, designados unos y otros con el nombre latino de comes o conde".¹⁴

En efecto, en la España visigoda el pueblo pierde toda intervención en los órganos de gobierno, puesto que el comes, era designado directamente por el Rey, ello por un lado, y por el otro, los latifundistas o "señores" adquirieron cierta personalidad administrativa y económica de carácter privado, lo que motivó que se sustrajeran a la autoridad del comes, por lo que los "señores" cuidaron del mantenimiento del orden en sus fincas, ejercieron jurisdicción civil y criminal en ciertos casos, recaudaron los impuestos e incluso exigieron servicios militares a los habitantes de sus tierras, así pues, el municipio en esta época poco a poco desaparece.

Pero, el régimen provincial romano, aún desnaturalizado y decadente, perduró en España durante los siglos V y VI, pero resultando ya, incompatible con el nuevo sistema

¹⁴Lalinde Abadía, Jesús. *Iniciación Histórica al Derecho Español*. Ed. Ariel, Barcelona, 1970. p.202

administrativo. "Todavía a principios del siglo VI, al redactarse la Ley Romana Visigotorum, la curia municipal conservaba algunas de sus antiguas funciones, como la recaudación de impuestos en la ciudad y en su distrito rural, y seguía correspondiéndole la elección de los últimos funcionarios que conoció el municipio romano, el curator y el defensor, elegidos ahora entre los curiales. La curia adquirió incluso otras nuevas atribuciones, como la organización de los actos de jurisdicción voluntaria (emancipaciones, adopciones, etc.), y una cierta jurisdicción civil, alcanzando gran desarrollo las actas municipales (Gesta Municipal), donde se inscribían las donaciones, testamentos y otras escrituras, los curiales continuaban adscritos a la curia y sobre ellos persistía la responsabilidad colectiva por la recaudación global de los impuestos." ¹⁵

Sin embargo, a pesar de lo anterior, al frente de los municipios no había ya, *dunviros*, ediles y *cuestores*, quienes terminaron siendo sustituidos en todas sus funciones por el *curator* y el *defensor*, aunque muchas ciudades estaban ya regidas por *iudices* o *comites*, es decir, por oficiales reales "Y es que los *comites* han ido asumiendo en la ciudad y en su territorio las atribuciones de las autoridades municipales y las de los antiguos gobernadores provinciales, aunque circunscritas al ámbito geográfico de un nuevo distrito o *territorium*". ¹⁶ Finalmente a lo largo del siglo VI, la curia fué extinguiéndose en muchas ciudades de España

De este modo, durante el reinado de Recarindo, la recaudación de los impuestos empezó a ser dirigida por los *comites* de las ciudades y confiaba a unos agentes subalternos de la Hacienda Pública, ajenos al municipio, con lo cual, la curia perdió sus funciones fiscales, y posteriormente el *defensor* también fue reemplazado, de tal manera que las instituciones municipales, sustituidas por una nueva organización, se fueron extinguiendo lentamente, para finalmente desaparecer en el siglo VII.

¹⁵Valdeavellano. op cit. p.206

¹⁶Idem p.207

La administración territorial de los Estados de la Reconquista se fué organizando en los siglos VIII, IX y X, conforme aquellos se constituían como tales Estados y la estructura administrativa de los mismos, respondió en sus orígenes, a las características generales de la vieja organización gubernamental del territorio estatal en el reino hispanogodo pero, se inspiró también en el modelo de la administración del Imperio Carolingio, y sobre todo tuvo que irse adaptando a las exigencias de las nuevas circunstancias históricas determinadas por el desarrollo de los regimenes feudales y señoriales, de tal modo que "durante los siglos VIII al XI, los centros de población de la España cristiana eran también ciudades episcopales y agrícolas, habitadas por eclesiásticos, guerreros y labriegos, y, sobre todo, poblados rurales y explotaciones agrarias aisladas o cortijos (villas), frecuentemente próximos aun recinto fortificado (Castellum, castrum, castró) que les servía de protección militar. Pero, ni tales ciudades -solo rara vez- animadas por alguna actividad artesanal o mercantil, como sucedía en León y Barcelona-, ni los castros, señoríos y poblados rurales, constituían antes de los siglos XI y XII entidades jurídico político de carácter local o municipios" ¹⁷, así, los Estados de la Europa Occidental de la Alta Edad Media desconocieron el regimen político administrativo que tiene por órgano al Municipio y, hasta el siglo XI, los centros de población urbanos (ciudades) y rurales (aldeas) no fueron en el Occidente sino meros lugares de habitación, agrupaciones humanas cuya existencia no era reconocida por el derecho

Es en el siglo XI y XII, cuando las nuevas circunstancias económicas y sociales, y especialmente el resurgimiento de las actividades mercantiles, determinan en todo el Occidente europeo el renacimiento y crecimiento de las ciudades, al propio tiempo que la formación de nuevos centros urbanos de población. "Estas nuevas poblaciones o barrios mercantiles contribuyeron en gran medida, según parece, al crecimiento de las

¹⁷ Idem. p. 505

antiguas ciudades y a la formación de otras nuevas, y sus habitantes fueron el núcleo originario del grupo social de los "burgueses" o "ciudadanos", creadores éstos de la ciudad medieval constituida como una comunidad local o municipio."¹⁸

La formación y desarrollo de las ciudades y de sus instituciones propias de gobierno local, fué en los siglos XI al XIII un fenómeno de enorme trascendencia, que inició la decadencia de la primera Edad Media rústica feudal, efectivamente, al formarse las ciudades y constituirse en Municipios o entidades político administrativas que se rigen por su propio derecho local y por sus autoridades particulares, puede decirse que se perfiló entonces "la orientación hacia un nuevo estilo de vida, de tal manera que la ciudad moderna y el municipio moderno no son en realidad, sino el desarrollo ulterior, adaptado a nuevas condiciones de vida, de la ciudad y municipio medievales"¹⁹ Pero además como escribió el maestro Hinojosa, el municipio medieval "ha sido el precursor del Estado moderno. El suprimió las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y la participación en la vida pública. Los grandes principios que forman la vida contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad de fuero, la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los muros del Municipio".²⁰

Por lo que respecta al municipio en España, se ha debatido diversas variadas y largas teorías, que tratan de explicar su nueva aparición en los Estados hispanorromanos de la Edad Media, al estudio de las cuales no entraremos, pues sin duda debieron influir múltiples factores, y sin embargo el hecho más importante y trascendental, es el resurgimiento del municipio; sin duda, como ya se ha mencionado, este renacimiento del

¹⁸Gibert, Rafael. op. cit. p. 46

¹⁹Ibidem

²⁰Hinojosa. cit. por Gibert, Rafael. op. cit. p. 47

municipio se debe a la acción de diversos factores que fueron determinando una cohesión cada vez mayor en los grupos humanos unidos por los intereses y fines comunes que derivan de la comunidad de habitación, de la vecindad, ya en una ciudad, ya en un centro rural.

Pero, el resultado y desarrollo del régimen municipal no fué igual en todas las comunidades locales de un mismo estado hispano-cristiano de la Edad Media, ni tampoco con el mismo ritmo en todos los estados de la reconquista. "Antes de que las comunidades locales adquiriesen una autonomía y una organización definidas y se constituyesen, por consiguientes, en Municipios perfectamente caracterizados, hubo de pasarse por una fase de organización embrionaria de la comunidad local, por un municipio todavía rudimentario, que adoptó formas diversas, según la mayor o menor amplitud de los privilegios concedido a las poblaciones, el grado de intervención que el Rey o Señor se reservaban en el gobierno de la comunidad local, la extensión de la atribuciones que se conferían al consejo, el diferente número de oficiales y la complejidad mayor o menor de las funciones de la competencia municipal."²¹

El siglo XI, fué en León y Castilla, en Aragón y Navarra la época de los municipios rudimentarios y, en el XII, se verificó la transición hacia el municipio, caracterizado ya por su autonomía jurisdiccional y política y por la atribución a la comunidad local de la designación de sus propios funcionarios, magistrados y oficiales. El siglo XIII fue en los estados de la reconquista la época en que adquirieron desarrollo los grandes municipios urbanos, cuya jurisdicción y autoridad se extendían a un vasto territorio municipal. Sin embargo, los municipios rudimentarios persistieron por un largo tiempo en las comunidades rurales y, en Cataluña, la evolución hacia el régimen municipal fué más lenta que en otros territorios y solo en el siglo XIII se constituyeron en este país

²¹Valdeavellano, op. cit. p. 538

municipios con una organización bien definida y unas autoridades locales elegidas más o menos directamente por la comunidad vecinal.

Debido al hecho, de que el desarrollo del régimen municipal, no fue uniforme en la España medieval, pueden distinguirse diferentes tipos de municipios, resaltando sobre todo, los municipios urbanos con autoridad sobre un extenso territorio municipal, poblado de aldeas sometidas al gobierno de la ciudad, y los Municipios rurales, con escasa jurisdicción y limitada esfera de competencia. Por otra parte, en la España medieval se diferenciaron también los Municipios de tipo leones-castellano, los navarros, los aragoneses y los catalanes y estos dos últimos se dieron así mismos tipos distintos de Municipios.

Expresión de la comunidad local, fué en los estados de la reconquista, la comunidad de vecinos, que entendía "en la regulación de la vida de la localidad por medio de la asamblea vecinal, del concilium o consejo, término romance este último, que se hizo sinónimo de Municipio cuando la comunidad local se constituyó como una entidad jurídica-pública investida de jurisdicción y dotada de mayor o menor autonomía de gobierno."²² El Consejo fué, primordialmente en León y Castilla, la reunión de todos los vecinos o "consejo abierto", constituido en un régimen de democracia directa, en la que todos participaban por sí mismos, como se acostumbró, sobre todo, en los municipios rudimentarios de Cataluña.

El Consejo desde sus primeras manifestaciones como órgano de un Municipio rudimentario, no hizo sino ganar atribuciones hasta lograr su autonomía jurisdiccional y político-administrativa, y su intervención en las cuestiones de mercado, de abastos, de

²² Idem. p. 549

pesos y de medidas o en otros asuntos, hizo pronto necesaria en León y Castilla, la designación de algunos oficiales delegados del consejo.

En esta etapa de los municipios rudimentarios, la comunidad local no tenía aún más órganos propios, que el Consejo y sus delegados y solamente más tarde al adquirir la asamblea, en los siglos XI y XII, la autonomía judicial, pudo designar los primeros magistrados locales, juez, Conde o Gobernador que regía un distrito o ciudad, y más tarde le sustituyó un juez local, que posteriormente llegó a ser elegido por el Consejo mismo y que fue el magistrado supremo del Municipio, y para entender de la administración de justicia en la localidad y territorio el Consejo designaba ya, a unos jueces o alcaldes en número de dos o más. En el siglo XII se había reconocido ya en Castilla y Aragón, a algunos Consejos el derecho a elegir a sus jueces y alcaldes. Con esta designación de los jueces, justicias y alcaldes por la asamblea vecinal, el Municipio se hizo cada vez más independiente del poder real o señorial.

A partir del siglo XII, sobre todo en León y Castilla, y del XIII en otros territorios, "el Municipio era ya una entidad de derecho público, con jurisdicción y autonomía, constituida por el Consejo local, regida y administrada por sus propios magistrados y oficiales. Así, durante los siglos XIII, XIV y XV, los municipios urbanos, con jurisdicción y autoridad sobre las aldeas situadas en sus terminos, llegaron a ser el equivalente de un "Señorio", que tenía por "coto" el termino municipal y por "señor" al Municipio mismo de la ciudad o villa."²³ De tal manera que, en la baja Edad Media, todos los grandes centros de población o ciudades eran Consejos o Municipios.

Desde el siglo XII, los oficios de juez, alcalde y de jurado, de los Municipios del tipo castellano, se proveían anualmente entre los vecinos de la ciudad o villa mediante

²³Idem. p. 553

elección del Consejo, y tal elección popular constituyó la característica esencial de la autonomía de las comunidades locales, pero, en los territorios de Señorío, los Consejos no gozaron en todos los casos de la facultad de elegir sus autoridades u oficiales, solamente los eligieron con intervención del Señor, es decir, aún no era uniforme la autonomía municipal

Sin embargo, como en épocas anteriores, los magistrados superiores del Municipio, no se encontraban solos en el desempeño de su cargo, estaban auxiliares por, 1º El Merino o Mayordomo del Municipio, intendente que cuidaba de la administración económica y de la percepción de las rentas del Consejo; 2º El Almotacen, encargado de la inspección y fiel contraste de los pesos y medidas, así como de la vigilancia del mercado, de los comerciantes y artesanos de la ciudad; 3º El Notario o Escribano, que redactaba los documentos municipales y consignaba por escrito los acuerdos del Consejo en el libro de actas correspondientes; 4º Los Appariteres o andadores, mensajeros o mandaderos del Juez y de los Alcaldes, encargados también de ejecutar las sentencias y de la custodia de los presos; 5º El corredor del Consejo, encargado por este de realizar la venta de las mercancías de propiedad municipal; 6º Los Cogedores o Portazguero, que cobraba el teloneum o portazgo, o sea, el impuesto debido por la entrada de mercancías por las puertas de la ciudad; 7º Los Savones, Porteros Alguaciles, oficiales ejecutivos que citaban a juicio por mandato del Juez, cumplían las ordenes de los magistrados municipales, prendían a los delincuentes, tomaban prendas, actuaban de ejecutores de los fallos y decisiones de los alcaldes, y en la baja Edad Media estaban subordinados a un alguacil mayor; estos, entre otros funcionarios de menor importancia, completaban la organización municipal.

La actuación del Consejo como asamblea general de todos los vecinos, fué decayendo en el curso de la baja Edad Media porque el aumento de la población ciudadana y la

creciente complejidad del gobierno municipal hicieron necesaria la formación de concejos o Calbidos locales, que asumiesen la representación y las funciones del Concejo, con lo cual la asamblea de vecinos dejó de reunirse en los Municipios urbanos, siendo sustituidas por el Calbido de la localidad, integrado por magistrados locales, los cuales formaron una corporación o, como en León y Castilla, Regimiento y Ayuntamiento, término éste último que se aplicó primero a la reunión de los magistrados y oficiales municipales con la asamblea general de los vecinos y luego pasó a designar, con una significación más restringida, la corporación o cabildo local de los magistrados municipales y de los concejeros que en León y Castilla fueron llamados Regidores, comenzando ya, a utilizarse los nombres con los que actualmente se conoce a los integrantes del Ayuntamiento

En León y Castilla donde los municipios actuaban con gran autonomía en su administración y elección de los magistrados y oficiales, la sustitución de la asamblea concejil por Consejos, favoreció la tendencia de los Reyes a intervenir en el gobierno de las ciudades, y con mayor motivo, debido a que la vida local era a menudo perturbada por los desordenes y alteraciones que se producían en las reuniones del Consejo por causa de las elecciones concejiles, en las cuales las luchas de influencias entre familias por monopolizar el gobierno municipal en su provecho, dieron origen a múltiples coacciones, violentas y abusos del poder. Así, la descomposición interna y la mala administración de algunos municipios, decidieron a los Reyes de León y Castilla a obstaculizar en lo posible las libertades municipales, ya enviando a los municipios delegados o jueces del Rey, ya procurando la formación de calbidos locales integrados por regidores de nombramiento real. tal medida lograba dos fines, evitar desordenes y acabar con, la autonomía municipal, que no era bien vista por los Reyes, y a decir verdad, por la mayor parte de los diferentes tipos de gobierno, como veremos mas adelante.

La intervención del poder real en la administración, no solo se manifestó en lo anterior, sino también en el hecho de que se iniciase la costumbre de enviar delegados reales a los municipios que por su mala administración se encontraban en difícil situación económica, o aquellos otros en los que se habían producido disturbios y violencias. Estos delegados del Rey, eran unos inspectores o jueces llamados pesquisidores, veedores y más tarde corregidores, investidos de facultades inspectoras en el gobierno municipal.

La competencia de los municipios de la España medieval, abarcaba todas las cuestiones que interesaban a la vida local y era más o menos amplia, según fuese mayor o menor la autonomía municipal.

Para la ordenación del régimen interno de las poblaciones, los municipios dictaban las normas reguladoras del mantenimiento de la paz y el orden local, de la administración de justicia en la localidad y su territorio, de las obras y servicios público municipales, de la vida económica, de la defensa militar de la ciudad o villa y de la organización de las milicias concejiles. Así, el Municipio, en uso de sus facultades normativas "dictaba bandos o mandatos, de cumplimiento obligatorio para todos los vecinos y asimismo "ordenanzas" municipales que reglamentaban minuciosamente la vida local, pero además, por iniciativa del Municipio, se redactaron y decretaron en ocasiones los estatutos jurídicos que regulaban la estructura y funcionamiento de su constitución política-administrativa (fueros, costumbres) y que eran la expresión escrita del derecho local, o sea, de las normas consuetudinarias por las que se regía la localidad y de los privilegios otorgados a la población por reyes y "señores".²⁴ La administración de justicia en la población y en su distrito rural era una función primordial de los municipios medievales, confiada a los jueces, alcaldes y justicias locales; al Municipio correspondía también la

²⁴Idem. 553

ordenación de la vida económica local, que en la alta Edad Media había sido el primitivo núcleo de la competencia del consejo, pero en la baja Edad Media, la intervención municipal en la economía urbana fue asumida por las "cofradías" de oficios de cada ciudad o villa.

Para atender a los asuntos de su competencia, los municipios de la España medieval gozaban de autonomía económica y disponían de una hacienda propia, constituida por los bienes de propiedad municipal, por la explotación de algunas industrias y servicios de carácter público, y por los recursos procedentes, ya por las multas, ya de las tasas, arbitrios o derechos de diversas índoles que el consejo imponía por razones varias, pero sobre todo, gravaban la entrada y tráfico de mercancías en la localidad. Los bienes de propiedad del Municipio, que en Castilla se llamaban "propios", eran una de las mayores fuentes de ingresos de la hacienda municipal y estaban constituidos por terrenos cedidos al Consejo en virtud de privilegios especiales. Los bienes rústicos de los municipios eran inalienables y las rentas que producían ingresaban, como los demás recursos concejiles al arca municipal.

Tras este breve seguimiento del Municipio en España, observamos como después de estar extinto por casi tres siglos vuelve a surgir como una manera natural de organización territorial a la que el derecho reviste de personalidad, y sobre el cual se cimienta el desarrollo y progreso posterior de los reinos cristianos de la Península Ibérica.

Pero, como hemos visto el régimen municipal y la legislación, no tuvieron un desarrollo sincrónico en la península Ibérica y no existía por tanto, uniformidad en su regulación, situación que viene a corregirse con la unidad de la península, que queda sellada a consecuencia del matrimonio entre Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, quienes

además de consolidar la unidad de España, se ocupan de ordenar la compilación de todo el material legal de la época, que se traduce en el código promulgado con el título de "Ordenanzas Reales", que en forma uniforme regirá a toda la península por espacio de tres siglos. Con esta consolidación en el trono de los Reyes Católicos, se inaugura en España la época moderna.

Durante la monarquía, las leyes fueron proclives a dejar que los pueblos se gobernarán por sus antiguas costumbres, con tal de que ellas no estuvieran abiertamente en pugna con las normas imperativas del derecho público. Con esta libertad los pueblos conservaron sus Instituciones tradicionales o las modificaban según las necesidades de los tiempos, conforme ellos los sentían en cada lugar, y adoptando nuevas reglas, que proveyeran en mejor medida a la solución de sus problemas y necesidades.

"Las leyes de Alfonso XI, Enrique II, Juan II, Fernando e Isabel, en disposiciones reiteradas, que luego pasaron a la Nueva Recopilación y, finalmente, a la Novísima, ordenaron: "A las ciudades, villas y lugares de nuestros reinos les sean guardados los privilegios que han tenido de los reyes nuestros antepasados, los cuales confirmamos, y que les sean guardados sus libertades y franquezas y bienes, usos y costumbres, según que les fueron otorgados y que por nos. confirmados y jurados."²⁵

Como se desprende de todo lo anterior, cuando los españoles llegan a tierras mexicanas, el municipio en España, se encuentra perfectamente consolidado y estructurado, por lo que no es de extrañarse que con toda esta tradición jurídico-administrativa, del municipio, el primer acto jurídico realizado en el continente americano, sea de carácter municipal, la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz.

²⁵Esquivel y Obregon, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. T. I Porrúa. México. p 138

C. SU TRASLADO AL CONTINENTE AMERICANO

Como hemos venido observando a través del presente capítulo, el municipio cuenta con una larga tradición, si bien con altas y bajas, siempre ha sido un elemento importante en la organización político administrativa de una ciudad, ha favorecido la libertad comunal, la democracia, el desarrollo social y económico de los pueblos que lo han acogido y dejado desarrollarse, así pues, con estos breves antecedentes el municipio llega a la Nueva España conjuntamente con los españoles.

Los españoles son poseedores, y portadores de una larga cultura jurídica heredada de Roma, con tradiciones celtiberas y con matices germánicos, por lo que no es raro que, con todo este acervo jurídico, un pequeño grupo de españoles poseyera "todos los elementos de soberanía de un pueblo"²⁶, de donde surgiera un cuerpo político del cual emanará la autoridad que legitimará sus actos en ausencia del Rey.

Así pues, cuando Hernán Cortés y sus compañeros llegan al Nuevo Continente, su primer acto jurídico-democrático realizado en él, es la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, que constituye en palabras del Maestro Toribio Esquivel y Obregón, un "acto trascendentalísimo en la Historia del Derecho en México, no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que hizo después para la creación de una nueva nación, sino porque revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra".²⁷

²⁶Idem. p. 325

²⁷Ibidem

Así pues, es con base en este importante acto jurídico que Cortés se hace de los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, legítimada así su actuación por estos poderes emanados de la fuente de autoridad por todos reconocida, el Cabildo de la Villa Rica de la Vera Cruz, Cortés se lanza a la conquista de estas tierras aztecas, celebrará alianzas, formará ejércitos, fundará municipios, administrará justicia, etc., todo lo hará según la tradición jurídica que precede a su pueblo, según la naturaleza y necesidades del momento, siempre conservando las formas jurídicas.

Con esto, el régimen municipal ayudará de nuevo a la organización, desarrollo explotación y progreso de nuevos territorios, tal como lo hizo en época de los romanos y en la Edad Media, principalmente. El régimen municipal constituirá de nuevo el cimiento sobre el cual una nueva nación inicia su desarrollo, y sobre el cual ha de desenvolverse y engrandecerse si se aplican con sinceridad las normas constitucionales y se pasa de la "teoría literaria de la Constitución, a la práctica dura pero saludable, de la democracia, adaptándola a las necesidades de la vida comunal."²⁸

²⁸Duret, Lanz. op cit. p. 66

CAPITULO II

EL MUNICIPIO MEXICANO. A) EL "MUNICIPIO" AZTECA. CARACTERISTICAS B) EL MUNICIPIO EN LA COLONIA. ADAPTACION C) SU REGLAMENTO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

A) "MUNICIPIO" AZTECA. CARACTERISTICAS.

MEXICO PREHISPANICO. De las Instituciones políticas que tuvieron vigencia en ésta etapa de nuestra historia, se conoce poco, debido a la escasez y vaguedad de las fuentes, y a que en el abundantísimo material que nos han legado los cronistas del siglo XVI apenas son mencionadas, y cuando se les menciona se encuentran deformadas por la "europeización" que sufren a manos de estos cronistas que, procedentes de una nación recién surgida del feudalismo proyectan sus propias concepciones de gobierno en el mundo nuevo, distorsionando sus observaciones, por lo que apenas puede reconstruirse la organización política de aquellas culturas prehispánicas, sin embargo debido a que los datos que nos llegan de la organización política de estas culturas, presentan cierta analogía con la cultura Azteca, esta es la que se analizará por ser la más representativa de todas ellas, y porque es la que se encontraba en la cúspide de su esplendor a la llegada de los españoles.

Con esta concepción feudalista de la organización indígena, los cronistas del siglo XVI creyeron ver en la organización política azteca, un Imperio, donde sólo había una confederación de tribus; un Senado, donde había un Consejo tribal; observaron en los jefes de los calpultin un Señor de tipo feudal; y en la jurisdicción de las tribus indias, creyeron ver reinos y señoríos, en el gobernante indígena, observaron un monarca y en

la familia de este una nobleza, que por supuesto no existia, de tal manera que, en esta gran maraña de interpretaciones falsas, es un tanto cuanto complicado penetrar en la verdadera forma del gobierno indigena.

Al decir de Aguirre Beltrán, el llamado Imperio azteca no era sino "una confederación de tribus cuyos patrones tipicamente americanos todavia se hallaban presentes a fines del siglo pasado en ciertas tribus norteamericanas México, Texcoco y Tlacopan no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas sino simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes".

En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y alentaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por indigenas mexicanos como patrón cultural para regir contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacia descender de un mítico antepasado común, "eran grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal, probablemente no exógamico (aunque la teoria de Bandelier, que afirma el carácter exógamico de los calpulli, aún encuentra defensores), y con residencia patrilocal"²⁹

La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, parece confirmarse por la existencia de una institución difundida por todo el país antiguo, y que recibió el nombre de Calpulli

²⁹Aguirre Beltrán, Gonzalo. Formas de Gobierno Indigena. Imprenta Universitaria. México, 1953. p.33

Este Calpulli, tiene rasgos municipales, ya que cuenta con un gobierno propio, un nombre y una insignia particular, funcionarios propios de carácter electivo, un Consejo en quien recaía la autoridad suprema, el calpulli poseía además tierras de administración comunal y lo más importante, poseía un gobierno propio, tal es la organización política del Calpulli. Y, es precisamente, esta organización del Calpulli la que nos interesa como antecedente del municipio mexicano

Como ya se ha mencionado el gobierno del Calpulli era ejercido por un consejo en el cual recaía la autoridad suprema. Este Consejo se hallaba integrado por los ancianos del Calpulli, o sea, por los jefes de las familias o parentelas, o dicho de otro modo "por los hombres de mayor edad y sabiduría, cabezas de grupos de familias conyugales ligadas entre sí por herencia directa, patri o matrilineal",³⁰ en fin, era la expresión del poder social local

Este consejo de ancianos era el encargado de elegir en reunión del mismo, a los funcionarios del calpulli encargados de llevar a ejecución sus disposiciones. De estos elegidos, el más importante era el Teachcauh, quien tenía a su cargo la administración comunal del calpulli, del producto de sus tierra, del trabajo de sus hombres, del orden, la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu, y como tal formaba parte del consejo tribal.

Otro funcionario de importancia era el Tecuhtli, que desempeñaba un cargo que era también de elección al que se llegaba por proezas logradas en guerra, de lo cual se desprende que, el Tecuhtli era el jefe militar del Calpulli, teniendo por lo tanto a su cargo, todo lo relativo a los negocios bélicos, que van, desde el adiestramiento de los jóvenes en el Telpochcalli, hasta la dirección y manejo de los escuadrones en el campo

³⁰ Idem. p.34

de batalla donde era el portador de la insignia sagrada de guerra. El cargo duraba toda la vida.

La organización administrativa del Calpulli se completaba con los siguientes funcionarios: el Tequitlatos, encargado específicamente de dirigir el trabajo comunal; los Calpizques, recaudadores del tributo, los Tlayacanques, cuadrilleros, los Sacerdotes y Médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad moral y espiritual del grupo, los Topiles que ejercían menesteres de gerdarmeria, el Tlacuilo escribano o pintor de jeroglíficos, encargado de llevar la cuenta de los hechos del Calpulli, todos estos cargos eran de carácter vitalicio, pero estos cargos eran resultado de una elección, por lo que el cargo no era hereditario, y se podía inclusive, destituir al funcionario por motivo grave.

En cuanto a la administración de justicia en el Calpulli, estaba cuidadosamente organizada, existía un funcionario, también de carácter electivo, que ejercía atribuciones judiciales reducidas que actuaba asistido por un ejecutor, el topillo y un notificador el tequitlatoque.

En cuanto a la tierra perteneciente al calpulli, ésta, era comunal y era asignada en atención a las necesidades de las familias de él que lo ocupaban "para ser bienes comunes hereditarios pero inalienables"³¹ es decir, no podían enajenarla pues lo que les pertenecía era el usufructo, de tal manera que, la tierra que se entregada al "Calpulli como comunidad, servía, para con su producto, cubrir los gastos comunes"³² por lo que la familia tenía la obligación de cultivarla, bajo pena de perderla, y por lo el calpuleque o tequitlato tenía que llevar un plano de las tierras y que asentar en él los

³¹Kohler, Joseph. El Derecho de los Aztecas. Revista de Derecho Notarial. México. México. 1959 p.25

³²Delgado Mora, Ruben. Antología Jurídica Mexicana. UNAM. México 1993 p.9

cambios de poseedor. El Calpuleque representaba al calpulli en lo que concernía a la tierra comunal, judicial o extrajudicialmente, tenían que hacer los repartos necesarios y procurar tierra para las familias, vigilar las calles y la limpieza...³³, era, también el encargado de dirigir el trabajo comunal.

Toda esta organización política con "variaciones de forma pero no de fondo, formaba la estructura básica de gobierno de los grupos étnicos repartidos por los cuatro vientos del país"³⁴, por lo cual no es de sorprender, que con base en esta organización político-administrativa, la isla de Tenochtitlan estuviere dividida en veinte calpullis y la ciudad en cuatro, contando cada uno con sus jefes directos y un consejo de ancianos.

Los cuatro calpullis que existieron en la ciudad de Tenochtitlan, son denominados urbanos, y los veinte restantes en la isla, rurales; el calpulli o "municipio rural", como lo denomina Romero-Vargas Yturbide ³⁵, constituía la unidad territorial, militar, política y religiosa de la sociedad anahuaca, con todas las características ya antes expuestas; y, el calpulli rural "desde el punto de vista jurídico era semejante al anterior pues aunque su estructura fuese a manera de "barrio", poseía tierras fuera de la ciudad, las cuales eran administradas por el calpuleque, administrador del calpulli; anualmente elegían a sus jueces, tecuhtlis, y a los centectlalixque "encargados de vigilar cierto número de familias" y dar cuenta diaria al juez de lo que ocurría entre ellas, el cual a su vez tenía que informar diariamente a la autoridad suprema de lo que acontecía en el "barrio". En cuanto a lo demás, su estructura era similar a la del calpulli rural"³⁶.

En resumen el calpulli posee las siguientes características:

³³Kohler, Joseph. op. cit. p.27

³⁴Miranda, Jose. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. Imprenta Universitaria, México D.F. 1952 p.210

³⁵RomeroVargas Yturbide. Los Gobiernos Socialistas del Anahuac. Edit. Nuevo Mundo, Mexico 1988 p.23

³⁶Idem. p. 33

- 1.- Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales (ambilaterales en el caso de los pipiltin), y de amigos y aliados, cada linaje con tierras de cultivo aparte de las de carácter comunal.
- 2 - Entidad residencial localizada, con reglas establecidas sobre la propiedad y usufructo de la tierra
- 3.- Unidad económica que, como persona jurídica, tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos
- 4.- Unidad social, con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que lleva a la cohesión de sus miembros
- 5.- Entidad administrativa con dignatarios dedicados especialmente al registro y distribución de tierras a la supervisión de obras comunales
- 6 - Sub-área de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc
- 7.- Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.
- 8.- Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios³⁷

En resumen, podemos concluir que el calpulli es la unidad social prehispánica típicamente autosuficiente en la que existen todas las condiciones de gobierno autónomo y de producción.

Sobre el Calpulli se ha venido discutiendo muy diversas teorías acerca de su carácter de clan, a su territorialidad, a sus patrones de parentesco, a su grado de disolución y evolución al tiempo de la conquista, etc.; y sin embargo a un no se conoce claramente su expresión integral, pero, lo que nos interesa para efecto de la presente tesis, es su íntima relación con una institución occidental, el Municipio; así al analizar los rasgos más

³⁷Castillo M. Victor. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. Instituto de investigaciones Históricas. México, 1972. p.73.

sobresalientes del calpulli, observamos que éste, a pesar de ser una institución que nace y desarrollo alejada por completo del nacimiento y desarrollo del Municipio occidental, tiene sin embargo, una estrecha afinidad, con sus características particulares por supuesto, con el Municipio.

De tal manera que, aunque diversos intereses y factores de todo tipo influyeron en la determinación de la forma de gobierno de las culturas europeas y prehispánicas, es sin embargo la organización municipal, la que con diversos matices, grado de evolución, desarrollo y adaptación a las circunstancias especiales de cada época y lugar, se ha venido revelando como una forma natural de organización comunal, a la que el derecho ha revestido de personalidad jurídica según los usos y costumbres de cada época, y por lo tanto lo ha regulado y hecho de él una institución eficaz como instrumento de organización política de las comunidades humanas y de los territorios en que éste se asienta.

B) EL MUNICIPIO EN LA COLONIA. ADAPTACIÓN.

Los conquistadores españoles al mando de Héran Cortés que llegaron al Nuevo Mundo carecían de facultades para llevar a cabo el establecimiento de una población permanente, el mismo Diego Velázquez Gobernador de Cuba, bajo cuya autoridad se había iniciado la expedición, carecía de facultades para poblar fuera de su jurisdicción, y el Rey de España único posibilitado para otorgar esa prerrogativa se encontraba sumamente alejado de aquel lugar, de modo que no era posible acudir a él a solicitar tal facultad; así que Cortés hábilmente manipuló a sus acompañantes en la dirección apropiada a fin de legitimar sus primeras y posteriores acciones en el continente americano "el acervo de tradiciones jurídicas y las ideas reinantes en la península proporcionaron el medio" y " de la voluntad de aquel pequeño grupo de españoles, pero

que poseía, en su aislamiento de todos los elementos de soberanía de un pueblo surgió el cuerpo político, fuente de toda ulterior autoridad, en ausencia del soberano"³⁸, el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz. Es así que "el primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación, sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, de la Villa Rica de la Vera Cruz". Cortés se convierte así en el fundamental protagonista de la historia municipal en el continente americano.

Es pues el Municipio, la primera institución de carácter público que se instala en el Nuevo Mundo para, primero, la conquista y, segundo para la organización de los territorios conquistados; para aquello, porque es el Cabildo de la Villa Rica de la Vera Cruz el que nombra a Cortés Justicia Mayor y Capitán General; Cortés como Capitán General va a organizar ejércitos, a celebrar alianzas para, finalmente, conquistar el Imperio azteca y, como Justicia Mayor "de aquella villa iba a extender su jurisdicción a todo el país, a dar ordenanzas, a fundar poblaciones y a administrar justicia a españoles y a indios".³⁹ Tal es la trascendencia e importancia de esta primera organización municipal que surgió en lo que posteriormente sería el territorio de la Nueva España. Tenemos con esto, que la organización municipal con tantos años de tradición y vida como tal, se traslada al Nuevo Continente. Las posibles causas que determinaron la fundación del primer ayuntamiento en la Nueva España, pueden ser variadas, pero las podemos resumir en la explicación dada por los tres autores citados por Teresita Rendón Huerta Barreta:

"A) Esquivel y Obregon, quien señala que el municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.

³⁸Esquivel y Obregon, Toribio. op. cit. p.325

³⁹Idem. p.326

B) Bernal Diaz del Castillo, quien hace radicar el establecimiento del primer municipio en México, en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder, del entonces gobernador de Cuba Diego Velázquez y deseaba fundar un regimiento en el cual toda su autoridad se manifestará

C) Gelpi Ferró, quien afirma que el municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que trae consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Pennsula Iberica”⁴⁰

Lo cierto es que estas tres explicaciones se complementan a fin de establecer la verdad jurídica e histórica, pero lo más importante es que con la instalación del Municipio en la Nueva España se pudieron organizar en mayor medida los territorios conquistados, su población, explotación y desarrollo, y se dotó al continente americano de una valiosa institución

Antonio Muro Orejón nos dice que "el municipio que se trasplanta a ultramar no es el del corregimiento, ni tampoco el alcaldía mayor sino el típicamente tradicional regido por dos alcaldes ordinarios que ejercen el gobierno - también la justicia - de la población, en unión de un mayor número de regidores y jurados"⁴¹, esto, cabe aclarar fue en un inicio, pues posteriormente los mismos problemas de abusos de autoridad, corrupción, etc. que motivaron que en España se implantara la figura del regidor y la de alcalde mayor, se presentaron en la Nueva España, y pronto aparecieron aquí también estas figuras.

Así tenemos que tras la conquista o mejor dicho, simultáneamente con ella, tiene lugar la colonización del país conquistado fundándose en él poblaciones, y la institución óptima para la organización y gobierno, de estas lógicamente será como ya hemos visto el

⁴⁰Rendon Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa, México 1985. p.355

⁴¹Muro Orejón, Antonio. Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano. M.A. Porrúa. México, 1989 p.228

Municipio; en efecto, España no sólo descubre el Nuevo Mundo sino que lo coloniza erigiendo ciudades y villas a semejanza de las castellanas (Municipios de Españoles), y también poblaciones cuyos habitantes son exclusivamente indios que se rigen por autoridades propias (municipios de indios) y de forma autóctona, lo cual dará como resultado Municipios de Indios y de españoles.

En la Nueva España, a las poblaciones, dependiendo de su importancia administrativa, económica y política, se las dividió en Ciudades, Villas y Lugares, cada una de cuyas categorías cuenta con su correspondiente municipio rector, cuya composición interna varía de acuerdo a la valoración económica y política propia de cada lugar, y dependiendo además de si se trata de municipios de indios o de españoles.

Sin embargo todos los primeros municipios que inicialmente se erigen en la Nueva España, tienen su fundamento en las ordenanzas dictadas por Cortés, en las cuales se disponía que cada villa había de contar con dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, un lugarteniente o la persona designada al efecto por el rey, de esta forma todas las poblaciones que se fundan durante e inmediatamente después del gobierno de Cortés contaban con la anterior organización, o bien, la surgida de la tradición castellana que no variaba mucho de lo anterior; y no es sino hasta el 13 de junio de 1573 que Felipe II dicta las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, las cuales regularían en adelante la organización municipal en los nuevos territorios.

Sobre la composición de los municipios a partir de la fecha mencionada anteriormente, tenemos que en el Libro IV, Título VII, Ley II, ordenanza 43, De la población de las ciudades, de la Recopilación de las Leyes de Indias, se dispone que "... el gobernador en cuyo distrito estuviere o confinare, declare el pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser

Ciudad, Villa, o Lugar, y conforme a lo que declare se forme el consejo, República y oficiales de ella, de forma, que si hubiese de ser Ciudad Metropolitana tenga un Juez, con título de adelantado, o alcalde mayor, o Corregidor, o alcalde ordinario, que ejerza la jurisdicción insolidum, y juntamente con el regimiento tenga la administración de la república. dos, o tres oficiales de la Hacienda Real. doce regidores. dos fieles ejecutores. dos jurados de cada parroquia: un procurador general un Mayordomo un Escribano de Consejo dos escribanos públicos uno de minas y regimientos un pregonero mayor un Corredor de Lonja dos porteros; y si diocesana o sufragana, ocho regidores, y los demás oficiales perpetuos; para las villas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil. un escribano de Consejo, un público. y un mayordomo."⁴² Como observamos, y como ya hemos mencionado, las ciudades, villas y lugares varían de acuerdo a su importancia, lo cual viene a confirmarnos una vez más que la base de la organización administrativa y territorial de la Nueva España se encuentra en el Municipio, como la mejor forma interesar y de hacer participar a la población en la solución de los problemas comunes, debido entre otras cosas a la inmediatez que con lleva la organización municipal.

Pero como ya hemos apuntado, no solo crearon municipios de españoles, sino también de indios, cuya creación a decir del maestro Muro Orejón se debió a "la necesidad de favorecer por todos los medios la cristianización y civilización de los indios, reuniéndolos en pueblos fundados con la misma meticulosidad urbanística de los españoles, adiestrando a los indios en el buen gobierno, rigiéndose por sus propias autoridades, en suma, creando unas comunidades indígenas donde estos adquirieran la experiencia e idoneidad necesarias, para la administración de su propia república."⁴³ Como se desprende de lo anterior y de lo expuesto a lo largo de la presente tesis, el

⁴²Recopilación de las Leyes de Indias. Libro V. Tit. III, Ley VI.

⁴³Muro Orejón, Antonio. op. cit. p.230

Municipio no solo ha servido para la mejor organización de los territorios y ciudades, sino que también ha servido para adiestrar a la comunidad que lo adopta y desarrolla, en el manejo de su administración comunal, en el de las prácticas democráticas, en síntesis, en el desarrollo armónico de la vida comunal, el cual se traducirá en un avance socialmente estable del estado o gobierno que lo adopta y le permite desenvolverse.

A continuación veremos la organización propia del Municipio indígena y del Municipio español, ya que al instalarse el Municipio en los territorios descubiertos se da lo que se conoce como "americanización" de las instituciones que se implantan en el Nuevo Mundo y en especial, para los bienes de la presente tesis, de la Institución municipal.

Los municipios de españoles como se desprende de la Recopilación de las Leyes de Indias se encontraban formados por dos alcaldes ordinarios, el Alférez real; veinticuatro, doce, ocho, seis o cuatro regidores según se trate de ciudad metropolitana, sufragana, villa o lugar, dos jurados por cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, fieles ejecutores, alguacil mayor, un pregonero, funcionarios burocráticos y personal subalterno; los alcaldes mayores y corregimientos no se trasplantan al Nuevo Mundo en sus inicios, sino que surgen posteriormente

Y, toda la anterior organización municipal, funciona de la siguiente manera, los dos alcaldes ordinarios se erigen anualmente, uno de los alcaldes representa a los vecinos y el otro a los domiciliados, conocen en todos los negocios civiles y criminales en primera instancia "... los cuales mandamos, que conozcan en primera instancia de todos los negocios, causas y cosas, que podía conocer el gobernador, o su lugarteniente, en cuanto a lo civil y criminal..."⁴⁴, para ejercer el cargo de alcalde se requerían "... personas

⁴⁴Recopilación de las Leyes de Indias. Libro V. Ley IV

houradas hábiles y suficientes, que sepan leer y escribir. "45 ; y debían ser preferidos para tales oficios "los descubridores, pacificadores y pobladores, siendo hábiles y a proposito para ello. "46, debiendo ser vecino del lugar, los alcaldes ordinarios suplían la falta por fallecimiento del Gobernador, en ausencia también de los tenientes, tenían voz y voto en los Cabildos y Ayuntamientos, podían conocer en primera instancia de los pleitos de indios con españoles, tienen el título y ejercicio de Alcaldes de la Hermandad donde no existían estos oficios, vigilan el cumplimiento del presupuesto municipal, y están sujetos a juicio de residencia, que corre a cargo de un oidor o de un juez pesquisidor; lo anterior es un medio de control eficaz cuando se le permite funcionar, los alcaldes ordinarios no podían ser reelegidos en los mismos oficios, sino hasta pasados dos años. Esto es en conjunto, las obligaciones, requisitos y facultades, así como prohibiciones de los alcaldes ordinarios.

El Alguacil Mayor, era nombrado en un inicio por los gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, y en los pueblos por los Alcaldes Ordinarios "Los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, nombren los Alguaciles, y no nuestras audiencias; y en los pueblos donde gobernaren Alcaldes ordinarios, podrán estos nombrarlos. "47, posteriormente paso a ser oficio vendible, podían entrar a los Ayuntamientos y asistir a sus sesiones armados, tenían la obligación de rondar y reconocer los lugares públicos, tenían a su cargo el cumplimiento de las decisiones y acuerdos del Ayuntamiento, el castigo de los infractores, siendo éstas sus principales funciones y características.

El Alférez Real, tiene el mando de la milicia ciudadana, al igual que el Alguacil Mayor tiene el privilegio de entrar en el Ayuntamiento o Cabildo con armas, le corresponde

45Idem. Tit. III Ley V

46Idem. Libro V Tit. VI Ley 1.

47Muro Orejon, Antonio. op. cit. p. 230

realizar la proclamación del nuevo rey; este en sus inicios era nombrado por el monarca, posteriormente también se convirtió en oficio vendible.

El Procurador General, "era el que representaba jurídicamente a la corporación municipal teniendo para ello poder especial y amplísimo del Consejo"⁴⁸ En Indias era "el defensor de los derechos ciudadanos contra todos. de los derechos de la Ciudad, del Cabildo, del vecindario aún contra el propio Cabildo; en materia de privilegios regalias, que los Municipios administraban; de punto de hora, de intereses temporales, cuando atañera al pro común. Por orden del Cabildo o sin esperarla"⁴⁹, el cargo no era considerado como perteneciente al Ayuntamiento, y este oficio con el transcurso del tiempo, recibió el nombre de Síndico.

El Fiel Ejecutor, era la persona de la "ciudad, villa o lugar encargada del reconocimiento de los pesos y medidas de que usan los que venden y para examinar si los géneros que dan son cabales"⁵⁰, dice el Diccionario de autoridades que cita Moisés Ochoa Campos.

Los Regidores, su función primordial es gobernar el Municipio y atender a la gestión de la República, el oficio de Regidor reúne la más alta investidura en la ciudad, dice Ochoa Campos " es el más íntimo representante del pueblo, con facultades ejecutivas y legislativas, que en otra época se ejercieron junto con las de carácter judicial."⁵¹; "los regidores elegían los alcaldes, distinguiéndose el que hubiese sido electo primero con el nombre de "alcalde ordinario de primer voto"⁵², los regidores "deben ser vecinos, no pueden ejercer trabajos calificados de viles y les está prohibido el comercio"⁵³; otra

⁴⁸48 Constantino Bayle. Los Cabildos Seculares en la América Española.

p. 47

⁴⁹49 Esquivel y Obregon, Toribio. op. cit. p. 337

⁵⁰50 Idem p. 338

⁵¹51 Idem p. 229

⁵²52 Idem p. 154

⁵³53 Idem. p. 152

característica de los Regidores es que su cargo" no se consideró incompatible con el desempeño de otros cargos dentro del Cabildo"⁵⁴. Los oficios de Regidor, en un inicio se concedían por elección vecinal, luego por la autoridad superior jurisdiccional, para finalmente convertirse en oficios vendibles, con lo cual "el carácter genuinamente popular de los regidores cambio por la viciosa costumbre de vender los oficios." ⁵⁵

El Escribano, según nos dice la Recopilación de las Leyes de Indias en su Libro V, Titulo VIII, Ley III, habia diversos tipos de escribanos el " de Cámara, Gobernación Cabildos, Públicos, y Reales, Minas y Registro...", pero para efectos de la presente, el que interesa primordialmente es el escribano de Cabildo, éste tiene la fe pública, y de entre sus principales funciones, destacan las de llevar un libro de actas por el autorizado donde habia de asentar todas las actas, los acuerdos y discusiones del Consejo Municipal, suscribiendo el también y legalizando cada uno de esos documentos " "La de llevar otro libro por el autorizado, en que habia de transcribir todas las cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones particulares o generales recibidas por el Cabildo"⁵⁶, debía también extender copias autorizadas de las sesiones y acuerdos concejiles, a pedimento de un juez o delegado: "custodia el archivo concejil y realiza toda clase de informaciones municipales"⁵⁷ este oficio también fue vendible y renunciable, pero los aspirantes debían sujetarse a un examen "ser aprobados por las Reales Audiencias de sus distritos y tener licencia de ejercer..."⁵⁸, ésta sólo podía concederla el rey, tratándose de escribano público.

Gracias a los escribanos de Cabildo "los ayuntamientos formaron con el tiempo, sus archivos municipales, de indudable utilidad para la resolución de muchos casos de interés

⁵⁴Idem. p. 157

⁵⁵Idem.

⁵⁶Idem.

⁵⁷Muro Orejon Antonio. op. cit p.230

⁵⁸Recopilacion de las Leyes de Indias. Libro V. Ti. VIII, Ley III.

público y privado."⁵⁹, así las escribanías reglamentadas minuciosamente, constituyeron un auxiliar de permanente valor para los Cabildos, dándoles continuidad y encauzándolos por un camino verdaderamente institucional.

La Hacienda Municipal reviste particular importancia, pues constituye la fuente de ingresos del Municipio, con los cuales puede desarrollar, sus funciones y atender a la solución de los problemas inmediatos y de largo plazo. Así, la Hacienda se encuentra constituida "por los ingresos y gastos y por los bienes patrimoniales y muebles del Ayuntamiento. Los árbitros, tasas, bienes propios, comunales, pósitos alhóndigas, alfolies, etc. integran las finanzas de las corporaciones fiscales..."⁶⁰

La Hacienda Municipal, es una de las facultades más importantes del Municipio, pues en la medida en que la administre libremente y obtenga buenos rendimientos, podrá contar con los recursos económicos necesarios para atender las necesidades y problemas de la comunidad respectiva en el tiempo que se trate, además de que con libertad económica el Municipio, contaría en consecuencia, con una necesaria libertad política, que es el presupuesto de una democracia sana.

Desafortunadamente en la actualidad instituciones como los pósitos, alhondigas, alfolies, etc. han desaparecido de la vida municipal, estas instituciones cuando fueron administradas correctamente proporcionaron buenos ingresos a las arcas municipales, y en consecuencia la comunidad contó con mejores servicios.

⁵⁹Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, México, 1985. p. 158.

⁶⁰Antonio Muro, Oregón. op. cit. p. 232

Toda esta organización municipal, con escasas variaciones, perduró durante doscientos años en la Nueva España, mejor aportación a la organización de un país no pudo hacer otra institución, que el Municipio.

Los Municipios de Indios cuentan con la misma organización que los de Españoles, la diferencia radica en que en los Municipios de Indios los oficios no eran vendibles, y los cargos en éste, sólo podían ser ocupados por Indios, pero de la misma población.

El maestro Toribio Esquivel, nos da una clasificación de la forma en que estaban organizados los pueblos indígenas en la época colonial "esencial para comprender la vida jurídica de los naturales después de la conquista".⁶²

"A) Pueblos que ya existían antes de ésta con instituciones, costumbres y territorio propio. Respecto a éstos, Carlos V el 6 de agosto de 1555 había establecido.

Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión (ni con las leyes de este libro, agrega la ley recopilada) y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten; y siendo necesario por el presente las aprobamos, con tanto que Nos podamos añadir lo que fuéremos servidos, y Nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor y al nuestro, y a la conservación y política cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a los que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos"

B) Pueblos que tenían vida civil y costumbres definidas y compatibles con la nueva cultura, pero carecían de la tierra suficiente para sus necesidades; a estos se les

⁶²Esquivel y Obregon, Toribio. op. cit. p. 356

conservaban sus costumbres y la tierra que poseían acrecentada, y si algo se les hubiese usurpado debía devolverseles

"Mandamos, decía Felipe II el 11 de junio de 1594, que las estancias y tierras que se dieran a los españoles sean sin perjuicio de los indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio, se vuelvan a quien de derecho pertenezca". Y, por su parte Felipe IV agregaba el 18 de marzo de 1642:

"Ordenamos que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención, que a los indios se les deje con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular como por comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieran hecho acequias, y otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso se les puedan vender ni enajenar" (R de I., 4-12-9 y 18)

"C) Pueblos que tenían territorio, pero no estaban reducidos a vida civil sedentaria, sino que vivían de la caza, sin asiento bien definido. A estos se les conservaban sus tierras y se les organizaba conforme a las de la vida municipal castellana; aunque conservando sus costumbres." Con más voluntad y prontitud, decía Felipe II, se reducirán a población de los indios si no se les quitan las tierras y granjeos que tuvieren en los sitios que dejaren: Mandamos que en esto no se haga novedad y se les conserven como las hubieren tenido antes, para que las cultiven y traten de su aprovechamiento." (R de I., 6-2-9)

"D) Pueblos nuevos de indios ya familiarizados con la cultura española, generalmente tlaxcaltecas, mexicanos u otros de carácter pacífico, que se formaban en lugares de avanzada, como medio de introducir las nuevas instituciones e ir reduciendo a los salvajes por el ejemplo. Con relación a ellos dice la ley 14 de títulos, libro 6 de la recopilación: "Y porque a los indios se habían de señalar y dar tierras, aguas y montes, si se quitaren a españoles, se les dará justa recompensa en otra parte, y en tal caso formarán (los virreyes, presidentes o gobernadores) una junta con dos o tres ministros

de la audiencia para que, si algunos se agravaren, los oigan en apelación y hagan reparar el daño"

El mismo autor nos hace el comentario que "poco a poco, sin embargo, las instituciones castellanas debieron extenderse y adaptarse aún en aquellos pueblos que en un principio se gobernaron por sus antiguas leyes, y hubo entre ellas algunas que se aplicaron a todos los pueblos sin distinción, como las de las escuelas, hospitales, cajas de comunidad, etc." Y nos hace el apunte de que "con estas observaciones de general aplicación, deben entenderse las leyes que se refieren a la vida política municipal de cada población de indios, cualquiera que fuere su categoría de ciudad, villa o pueblo" Siendo precisamente esta vida política municipal la que nos interesa para los fines de esta tesis

Por último, mencionaremos que la hacienda de estos Ayuntamientos "se nutre fundamentalmente de las tasas impuestas a los indígenas. Y merece una mención especial las cajas de censos y bienes de comunidad (con triple llave) con reglamentación especial y que son al propio tiempo entidades previsoras y administradores de los bienes de los naturales, que gozaron en muchos de ellos de una floreciente vida económica"⁶².

El corregimiento y la Alcaldía mayor.

Poco después de la conquista, se trasplantó la institución del Corregimiento para ir sustituyendo a las encomiendas, ya que su mala administración municipal en lo gubernativo, financiero y judicial, así como los constantes conflictos internos, hicieron necesario el trasplante de esta institución a fin de corregir estos males, curiosamente, estas fueron las mismas causas por las que esta institución surgió en España, concretamente en Castilla y León. Por lo consiguiente el Corregidor substituyó al alcalde

⁶² Muro Orejon, Antonio op. cit. p.232

ordinano en lo gubernativo, pero en caso de ausencia de un oficial real, el Corregidor y el Alcalde Mayor concentraban en sus manos todo el poder, es decir ejercían las funciones de gobierno, justicia, guerra y hacienda

A los Alcaldes Mayores corresponde conocer en alzada de las resoluciones emitidas por los alcaldes ordinarios, de donde se infiere el porqué el término de "Mayor"

Los Alcaldes Mayores asumieron al igual que el Corregidor, el gobierno municipal de la población, y por lo consiguiente estas dos instituciones interferían en los asuntos que se encontraban reservados al Ayuntamiento

Como se observa, el Corregidor y el Alcalde Mayor, poseían atribuciones similares, la característica que distinguía a unos y otros era, que los Alcaldes Mayores ejercían sus funciones entre indios y mestizos, y los Corregidores la ejercían entre españoles únicamente, además para ser Alcalde Mayor se requería ser perito en derecho, el Corregidor no, lo precisaba, requería por tanto, cuando desempeñaba la función de justicia, del asesoramiento del "teniente corregidor".

Los Alcaldes Mayores y el Corregidor, eran nombrados en ocasiones por el rey, pero generalmente los designaban los Gobernadores, Presidentes o los Virreyes, aunque posteriormente pasaron a ser oficios vendibles. Ambos estaban sujetos al juicio de residencia, y para ingresar al desempeño del ejercicio del cargo debían dar fianza y presentar un inventario ante el Consejo de Indias o ante la audiencia de sus distrito

A decir del maestro Ochoa Ocampo los Corregidores y Alcaldes Mayores "pueden considerarse como precursores de las jefaturas y prefecturas políticas estas instituciones que tan funestas han sido para la democracia", lo considera de tal modo porque" el

empleo lo ejercían por distritos y gozaban de atribuciones sobre muchos ramos de la administración municipal, interviniendo en la esfera reservada a los Ayuntamientos". En síntesis, estas instituciones realizaron funciones de inspección y de vigilancia entre Municipios de indios y españoles, teniendo por tanto injerencia en ellos.

El Calbido o Ayuntamiento

El órgano de gobierno primordial del Municipio es el Calbido, el cual durante el régimen colonial constituyó el gobierno de las ciudades.

Durante la conquista, como ya se ha observado en la fundación del Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, los adelantados o su lugarteniente nombraban el Calbido de la ciudad que era erigida, con el transcurso del tiempo los miembros salientes del Ayuntamiento nombraron a los que debían reemplazarlos, ya que no era permitida la reelección, quedando anulada en consecuencia, la libre elección de los integrantes del Calbido. Sin embargo, cuando una Villa se fundaba por un grupo de colonos, estos tenían la facultad de designar los miembros del Calbido.

El Calbido o Ayuntamiento, a través del tiempo, siempre ha tenido la función de gobierno y administración de la comunidad, y la época colonial no podía ser la excepción, ello a pesar de las múltiples intromisiones que sufrió en tal época, y las que ha sufrido a lo largo de toda su historia por parte de los órganos centrales de gobierno.

Las principales funciones del Ayuntamiento son pues, el desempeño del gobierno y administración de la ciudad.

De tal manera que el Ayuntamiento o Cabildo es, "el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio"⁶³, es así que éste es el ente jurídico que tiene la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones de diversa naturaleza, es decir, se encuentra en posesión de una personalidad jurídica y política completa, con todo lo que ello implica, lamentablemente lo largo de toda su vida, siempre se ha buscado y finalmente se ha conseguido mermarle sus funciones y facultades.

Una importantísima facultad que poseen los Municipios, es la de dictar su propia legislación, ya que al estar más en contacto con los aspectos sociales de su comunidad puede proveer en mejor medida las disposiciones necesarias a fin de regular las cuestiones de hacienda, policía, gobierno, servicios, etc. en fin todo aquello que es de vital importancia para el desarrollo de la comunidad.

En la época colonial esta facultad legislativa se manifestaba a través de las Ordenanzas Municipales, estas fueron un "admirable cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos..."⁶⁴, así que los municipios en uso de esta facultad, reglamentaban todo tipo de cuestiones que de uno u otro modo afectaran la vida de la comunidad, esta facultad ha sido la menos vulnerada del municipio en su vida como tal.

Las Ordenanzas Municipales al ser dictadas dentro de un ámbito geográfico y para una población determinada, posibilitaron a los vecinos que la integraran el conocimiento de tales ordenanzas, lo que facilitó su discusión, cumplimiento y observancia.

⁶³Ibidem

⁶⁴ Rendon Huerta, Teresita. op cit. 107

Durante la época colonial se dictaron ordenanzas para la regulación de diversas cuestiones, pero al reglamentar sólo cuestiones locales, su aplicación como es lógico, se encontraba reservada a un ámbito geográfico determinado

Esta facultad municipal de legislar sobre su vida local, constituye una magnífica posibilidad de atender mejor a la solución de sus problemas comunes, y que por supuesto a nadie interesa más resolver que a los mismos integrantes de la población para la cual se dictan éstas

Los aspectos primordiales a que atendieron las ordenanzas coloniales, fueron la regulación del aspecto hacendario, pues sin una buena regulación de los ingresos es imposible el sano desarrollo de una comunidad, otro aspecto importante al que atendieron las ordenanzas fue la cuestión de la regulación de la policía, pues de lo contrario los pobladores no contaban con seguridad en el desarrollo de su vida diaria, afectaban las relaciones comerciales, económicas y sociales de la población.

Los servicios públicos, el comercio, en fin todo lo que atañe al interés público fueron cuestiones a que atendieron las ordenanzas.

El Régimen de Intendencias

Durante este régimen el municipio sufrió profundos cambios, que finalmente desembocarían en la pérdida de autonomía política y orden administrativo.

Las corrientes culturales francesas iniciadas a partir del siglo XVIII, invaden España, con lo cual, lógicamente se producen una serie de cambios en ésta, de los cuales veremos los que afectan al Municipio.

A consecuencia de esta invasión cultural francesa, se crean en la Nueva España los intendentes, o mejor dicho hace su aparición el Régimen de las Intendencias, el cual ya funcionaba en España, que lógicamente, fue la primera en adoptar las ideas francesas.

Es en 1786 que, mediante ordenanza se establecen las intendencias. Los intendentes vienen a reemplazar a los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, estas dos últimas principalmente, ya presentaban un grado de descomposición elevado. Los intendentes vienen a destruir la autonomía municipal, ya que si bien respetan el derecho de elegir alcalde ordinario, también lo es que intervienen presidiendo al Cabildo, monopolizando las funciones administrativas y aprobando las ordenanzas para el buen gobierno que redactaban los Ayuntamientos municipales, controlando además el intendente, las funciones judiciales. con lo cual los municipios pierden toda autonomía política y administrativa; con ello se pierde el desarrollo que venían logrando, y se convierten en focos de descontento, de la comunidad criolla principalmente, pues era la que a últimas fechas venía haciéndose de los cargos municipales.

Pero, ¿cómo llega la influencia francesa a las colonias de la Nueva España?, bien, Carlos III rey de España envía al nuevo mundo Al Visitador General José de Gálvez, quien venía imbuido de las ideas francesas imperantes en aquella época, amén de traer instrucciones de estudiar las condiciones en que se encontraba el Municipio en las colonias, y en especial su sistema financiero. El Visitador Gálvez se encuentra a su llegada a la Nueva España con tremendas irregularidades y desorden en las finanzas de los municipios, por lo que ordena el establecimiento de una Contaduría General en la capital, la cual debía llevar las cuentas de todas las municipalidades, resultando con ello que cabildos debían solicitar autorización de esta Contaduría para la realización de cualquier gasto.

Como se observa, con la creación de esta contaduría el Municipio pierde la facultad de administración en favor del centro, y sus contadurías por tanto se encontrarán reglamentadas por el centro también; pero aunado a esta reglamentación, se de una circunstancia muy importante para la democracia estos reglamentos debían hacerse del conocimiento del público, «como», mediante la puesta en práctica del Calbido abierto.

A pesar de la práctica del Calbido abierto, la centralización de la administración y de las finanzas municipales, trae como consecuencia por supuesto, un sistema totalmente antidemocrático, viendo una vez más los municipios, mermada su autonomía.

Posteriormente, como ya se ha mencionado en 1786 se expide la ordenanza de Intendentes, con las facultades y atribuciones de los intendentes ya mencionadas, constituyendo éstas un ataque más a la autonomía municipal, toda estas medidas centralizadoras no tenían otro fin más que con el pretexto de sanear las finanzas excluir al criollo y al mestizo de los cargos públicos los cuales cada vez más frecuentemente caían en sus manos. Estas medidas centralizadoras no hicieron más que provocar un sentimiento independentista, pues lo que más duele a la mayoría de los hombres es justamente el bolsillo, y es allí donde repercutían las medidas adoptadas por España, amen de que con ellas se entorpecían las aspiraciones políticas de criollos y mestizos, y de lo cual Ochoa Campos nos comenta " El régimen de Intendencias que entró en vigor en Nueva España en 1786, fue paralelamente el conducto para sofocar la influencia cada vez mayor de los propios criollos a través de los ayuntamientos".⁶⁵

En resumen, el régimen de Intendencias, que en número de doce se instaló en la Nueva España, vino a reemplazar a los Gobernadores y Corregidores, así como a los Alcaldes

⁶⁵Ochoa Campos, Moises. op cit. p 169

Mayores, siendo substituidos por lo Intendentes y los subdelegados, los primeros adquirieron el derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales, con lo cual el Municipio perdió la facultad de administrar su Hacienda, sus dineros, viéndose imposibilitado a disponer de forma autónoma de sus recursos, y perdiendo por tanto, su libertad política. Los Intendentes tenían asimismo la facultad de presidir el Cabildo, llevar las cuentas de la hacienda municipal e informar de ello a la Junta Superior de la Real Hacienda, teniendo además éstos, el encargo de asuntos generales, policía, justicia, guerra y la ya mencionada hacienda, en síntesis, "Había perdido el Municipio, en fin, la función subsidiaria de orden administrativo y toda autonomía política"⁶⁶

Un importante aporte de la Revolución Francesa al Municipio, fue la concepción de éste como la de un cuarto poder, concepción que influyó enormemente en España y la Nueva España, a tal grado que esta idea del Municipio como un cuarto poder avivó el descontento de los criollos y mestizos, pues los ideales de libertad, igualdad y fraternidad que esta concepción encerraba, no podían pasar desapercibidos para una sociedad deseosa de participación, y que sin embargo debido a reformas centralistas, había sido relegada a callar y obedecer. Toda esta serie de reformas y acontecimientos, no hicieron más que alentar los ánimos independentistas, siendo a los municipios por supuesto, donde iban a parar las quejas, en descontentos, con ánimos independentistas, e ideas de soberanía del pueblo, en fin todo aquello que hizo que el Municipio se convirtiera en la llama que había de incendiar por todo el país los deseos de independencia.

Como hemos visto hasta aquí, la semilla municipal traída por los conquistadores españoles al continente americano, y plantada en lo que sería la Nueva España, en el Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, pronto germinó y se extendió por todo el

⁶⁶idem p.199

Nuevo Mundo como una forma de organización, administración, desarrollo y explotación de los territorios conquistados.

Toda la estructura municipal que hemos visto, perduró en la Nueva España por cerca de doscientos años, lo cual siendo optimistas nos da una idea de la eficacia de este régimen, y no siéndolo, nos indica que el hombre aun no encuentra mejor forma de organización territorial-administrativo-comunal. El sistema Municipal, como todo aquello que ha sido ideado por el hombre es susceptible de perfeccionarse, y el Municipio siendo de las instituciones más antiguas creadas por el hombre, ha llevado un largo camino hacia el perfeccionamiento, tanto lo ha logrado, que en todas las épocas y lugares en que ha existido siempre se le ha visto como un peligro para las oligarquías en el poder, por engendrar en si, la célula primaria de la democracia, del deseo de mejora y participación en la gestión de la cosa pública.

El municipio es y ha sido una especie de "escuela", donde los ciudadanos, pueblo, plebe o como quiera que se le desee denominar a la comunidad asentada en un espacio geográfico determinado, perteneciente a un núcleo social, precisado, adquiere la experiencia necesaria para elegir y regirse por sus propias autoridades, es decir para aprender y adquirir la madurez necesaria para administrar su propia república, desarrollándose en el ejercicio del buen gobierno, proporcionándose el orden jurídico adecuado a sus propios fines comunales o públicos, y cuando lo logra, se afana por que el estado que lo contiene, adopte estas características, si no las tiene, y si cuenta con ellas, se empeña en que estas sean más eficaces y se logre el bienestar de la mayoría; tal vez por ello el Municipio a lo largo de su historia siempre ha sido visto como un peligro para las oligarquías reinantes en cada época, y por lo mismo siempre se le ha tratado de eliminar, o cuando menos, socavar su autonomía.

C) REGLAMENTACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Al comenzar a gestarse el movimiento independentista en la Nueva España, gestación en la cual tienen papel preponderante el Ayuntamiento de la Ciudad de México, como veremos más adelante, el Municipio se encontraba en franca decadencia, provocada principalmente por la serie de reformas que desembocaron en la centralización administrativa de los ayuntamientos.

Sin embargo, la constitución de Cádiz promulgada en pleno desarrollo del movimiento independentista, viene a provocar el resurgimiento de la institución municipal. A raíz de las abdicaciones de los reyes españoles en favor de Napoleón ocurridas en 1808, y de la serie de controversias y problemas que esto provoca tanto en España como en América, ya que tales abdicaciones significaban en los hechos la anulación del Gobierno Real Metropolitano, quedando por tanto sin autoridad real el Imperio y por lo cual era ilegítimo cualquier régimen impuesto por el usurpador, así pues a la luz de estos conflictos se hace patente la necesidad de formular y expedir una nueva constitución que reflejará en su texto las nuevas circunstancias, a fin, desde luego de relajar las tensas relaciones y controversias, y estar en posibilidad de controlar jurídicamente la situación imperante, sin en cambio, esta constitución tuvo una efímera vigencia por dos ocasiones, pero la verdadera importancia de ésta no radica en su tiempo de vigencia, sino en su contenido y lo que este habría de provocar en el resurgir del Municipio.

La constitución de Cádiz de 1812 y la Instrucción sobre provincias de 1813, son los textos legales que hasta la fecha tratan con mayor abundancia lo relativo al Municipio, constituyendo las piedras fundamentales sobre las cuales el Municipio ha de resurgir, dándole de nuevo entrada en él, al pueblo.

La Constitución de Cádiz otorga a la institución Municipal un fundamento legal más concreto, reinstaura el sistema de elección popular directa, pues establece en su artículo 312: "Los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos...", establece asimismo la no reelección, artículo 316: "El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos...", estableciendo igualmente la renovación de los cargos municipales cada año, así como la obligación ciudadana de desempeñarlos, en fin, estos y otros preceptos harán que la Constitución de Cádiz sirva "de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad..."⁶⁷, resaltando en ella la función democrática del Municipio.

En el Decreto para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, no se hace referencia especial respecto del Municipio, ni para bien ni para mal, ya que conserva la vigencia de la legislación existente en la época, "Mientras que la soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permaneciendo éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante de deroguen"⁶⁸.

Como ya se ha mencionado, fue la Constitución de Cádiz la que mejor ha reglamentado lo referente al Municipio y es por lo mismo la legislación que se siguió aplicando en lo concerniente a éste, cuando menos hasta el año de 1836, en que se vuelve a hacer alusión a esta Institución en las Leyes Constitucionales del año mencionado; en efecto, en los ordenamientos constitucionales expedidos con anterioridad a 1836 no se cuenta con una disposición a nivel constitucional que haga mención expresa a la forma en que se

⁶⁷Rendon Huerta, Teresita, op cit. p 107

⁶⁸México Atraves de los Siglos. T. III. El Colegio de México. p 340

ha de regir y dirigir el municipio, por lo que éste seguía el sendero establecido por la Constitución de Cádiz.

Así tenemos que el Decreto para la libertad de la América Mexicana no hacía referencia especial al Municipio, sino que se limitaba a conservar las cosas en el estado que guardaban mientras se dictaban nuevas leyes que substituyeran a las anteriores, de igual manera el Plan de Iguala dejó subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, tal y como fueron creados por la Constitución de Cádiz; el decreto de febrero de 1822 que expide el Congreso Constituyente de ese año, confirmó las estructuras civiles y militares que rigieron en la época, con lo cual de nueva cuenta no se hace mención sobre la cuestión municipal, por lo que la estructura municipal fijada por la Constitución de Cádiz continuó sin modificarse.

El segundo Congreso Constituyente, expidió en enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación, y en octubre del mismo año promulga la Constitución Federal, sin embargo, en ninguno de estos dos ordenamientos legales se cuenta con alguna disposición en materia municipal, crean si, las bases del federalismo así como su organización política y administrativa, y aparece por primera vez la figura del Estado como entidad federativa, dejándole a éste precisamente la libertad de adoptar para su régimen interior todas las medidas relativas a ello siempre y cuando no se oponga a lo dispuesto por la Constitución en cuestión y su acta constitutiva, pero olvidó indicarles el camino a seguir en lo concerniente al régimen municipal, existente desde mucho tiempo antes de concebir al estado como entidad federativa, por lo que en lo concerniente al aspecto municipal se siguió aplicando la multicitada Constitución de Cádiz.

El sistema federal iniciado por la Constitución de 1824, encuentro truncado su desarrollo por un golpe de Estado que instauró como forma de gobierno el centralismo, por medio

de las Bases Constitucionales de 1835, las cuales dividieron el territorio en Departamentos, administrados por Juntas Departamentales, siendo estas de elección popular con facultades económicas, electorales, legislativas y municipales, y es todo lo que menciona con respecto al Municipio

Fue con la sexta Ley Constitucional de diciembre de 1836 que el Municipio se reglamentó a nivel Constitucional, ya que de sus artículos 22 al 31 se establece la forma de funcionamiento de los Ayuntamientos, disponiéndose que, fueran electos popularmente, estableciendo los sitios donde debía haber Ayuntamiento, como "en las capitales de departamentos, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas..." (artículo 22), de la misma forma, establecía que el "número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador..." (artículo 23), designando a los cargos municipales su carácter de concejiles y a los alcaldes el derecho de presidir los Cabildos, estando los alcaldes sujetos a los subprefectos en materia de tranquilidad y orden público, debiendo además los primeros desempeñar funciones de jueces conciliadores "determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales..." (artículo 26)

Sin embargo, la organización de un verdadero sistema municipal viene a darse con mayor claridad, hasta la expedición del Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, de marzo de 1837.

Este reglamento, establecía, entre otras cosas, que al frente de cada departamento habría un Gobernador que sería auxiliado en sus funciones por un Secretario General. Por ser un régimen Centralista, el Gobernador tenía injerencia en el desarrollo de la vida

municipal, careciendo por tanto los Ayuntamientos, de una autonomía completa. Contaba el Gobernador de entre sus atribuciones, con la de nombrar a los Prefectos y subprefectos y calificar las elecciones en los Ayuntamientos y autorizar sus ordenanzas; el problema de esto, radica en qué a tales Subprefectos de Partido estaban sujetos directamente los Ayuntamientos en su caso al Prefecto y en última instancia al Gobernador, con lo cual constantemente se podían producir todo tipo de intervenciones en la vida del Municipio, viendo éste por tanto, limitadas sus acciones, y no era para menos pues, el Prefecto, que estaba al frente de cada cabecera de Distrito, tenía funciones políticas, policíacas y administrativas, pudiendo presidir sin voto el ayuntamiento de su distrito o cualquier otro de su jurisdicción, siendo las funciones del subprefecto análogas a éstas, obviamente en un ámbito espacial más reducido.

Por tanto, fueron los regímenes Centralistas los que se ocuparon del sistema municipal, no así los federalistas que se olvidaron de éste, pero sin embargo con los regímenes centralistas el municipio no avanza, al contrario permanece estancado y en ocasiones parece retroceder, pues sus acciones se ven limitadas por la marcada tendencia Centralista de interferir en el libre desarrollo de la vida municipal, si bien, es un tanto comprensible por tratarse de un régimen de éste tipo.

El plan de Tacubaya convoca a la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, una vez reunido en 1842, elaboró un proyecto de Constitución, el cual, y para no variar, no tomó en cuenta lo relativo al problema municipal, sin embargo este proyecto nunca llegó a ser Constitución, pues debido a múltiples irregularidades y vicios políticos, el Congreso quedó disuelto en el mismo año de 1842.

Una Junta Nacional de Legisladores tomó el lugar del disuelto Congreso, y expidió en 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, código de carácter centralista, el

cual divide al territorio nacional conforme a la ideología centralista en Departamentos, los cuales a su vez se dividirán en distritos, partidos y municipalidades, los Departamentos serían encargados a un Gobernador designado por el Presidente, los Distritos regidos por los prefectos, los partidos por Subprefectos y los Municipios por sus correspondientes Ayuntamientos, sujetos en mayor o menor medida a las Asambleas Departamentales.

El Federalismo hizo su aparición de nuevo en el territorio mexicano, por Decreto expedido en agosto de 1846 se reintauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824, en tanto se convocaba al nuevo Congreso Constituyente, el cual expidió el Acta Constitutiva y de Reformas de mayo de 1847, por medio de las cuales "Los Estados substituyeron a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las prefecturas"⁶⁹. Pero, esta segunda República Federal habría de caer también. Santa Anna tomó las riendas del gobierno al que encaminaría a un terrible desastre que concluiría con la pérdida de gran parte del territorio nacional a manos de yanquis.

Así, al trascurrir por la época más tormentosa que recuerde la historia mexicana, donde lo mismo se instalaba el Federalismo que el Centralismo, modificando cada uno la forma de organización y gobierno, el municipio sufrió múltiples reformas de acuerdo a la corriente gobernante en el momento, de tal manera que los Centralistas al instalarse en el Gobierno pugnaba por un Municipio bajo control absoluto del régimen gobernante, suprimiendo por tanto el carácter electivo del mismo y sin funciones políticas, únicamente con atribuciones de administración local desempeñadas por personas prominentes y adictas al partido Conservador o Centralista; los Federalistas por su parte, al hacerse del gobierno de la República, ensanchaban las facultades de las autoridades

⁶⁹Ochoa Campos, Moises. *op cit.* p 245

locales otorgándoles mayores preeminencias en un régimen descentralizado, que se integraba por Estados libres y soberanos, con la libertad necesaria para organizar su régimen interior donde los Ayuntamientos fueran electos por elección popular pero sin dar las bases de su organización. Sin embargo, ambas corrientes ideológicas aceptaron la institución de las prefecturas, obviamente con ligeras variantes de acuerdo con la ideología.

De tal manera que, en este ir y venir de una corriente a otra, transcurrió buena parte de la vida nacional en el siglo XIX, con los problemas y pérdidas que ello trajo.

La Constitución de 1857, emanada del Plan de Ayutla primordialmente, establecía como forma de organización la República Representativa, Democrática y Federal, con lo cual se instalaba en el país la forma de organización política más novedosa de la época. Dicha constitución, omite también, elevar a rango constitucional el régimen municipal, refiriéndose al Municipio, únicamente para lo relativo al Distrito Federal y a los territorios en cuanto a la forma de elección de las autoridades municipales. Tal Constitución siguió reservando a los Estados de la Federación, la facultad de organización de su régimen interior, con los consabidos problemas que ello ocasionó, como el de que no existía uniformidad en lo concerniente al trato al Municipio.

La Institución municipal no fue materia de modificaciones graves por esta Constitución de 57 ni para bien, ni para mal, por lo tanto el sistema Federal, descansaba en los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal y en los Jefes políticos de los territorios recibiendo las prefecturas solo una nueva reglamentación.

Así pues, los prefectos estrenaron normas, las cuales les establecían facultades desproporcionadas para su cargo, de su simple enumeración observaremos el porque

rebasó los parámetros de su función, como, ante tan desmesuradas facultades el Prefecto se convirtió en una institución antidemocrática, opresiva, controladora y represora de cualquier manifestación de inconformidad o descontento, en fin su camino a ser una institución temida y odiada

Dentro de la competencia y funciones con que contaban los prefectos, resaltan las de:

1. Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos
2. Publicar las leyes y hacerlas cumplir
3. Servir de conducto para la observancia de la órdenes del Gobierno Federal
4. Acatar las disposiciones judiciales
5. Cuidar el orden y la tranquilidad
6. Informar al gobierno federal sobre los asuntos que le encomendase
7. Nombrar los jueces de paz.
8. Suplir el consentimiento de los padres en el caso de los hijos menores.
9. Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.
10. Formar la estadística de su respectivo partido
11. Fomentar la instrucción pública
12. Perseguir la vagancia
13. Atender a la higiene pública
14. Imponer sanciones gubernativamente
15. Librar ordenes de cateo, etc."⁷⁰

Como se observa, el prefecto tenía una enorme injerencia y amplias facultades en todos los asuntos municipales, minando la autoridad de los Ayuntamientos y su competencia

⁷⁰Idem p. 254

en asuntos que debían ser materia únicamente del Municipio, así el Prefecto se convirtió en el guardián y policía del régimen municipal, y fiel servidor del gobierno.

Las prefecturas, con el transcurso del tiempo instalaron el Centralismo en una República que se decía Federal; y el concepto federalista de la libertad de los Estados en lo relativo a su organización interior, quedó sólo en el papel

Durante el régimen Imperial que se estableció en el territorio mexicano, el municipio sólo contó con facultades deliberativas en la esfera local, pues se encontraba sometido a un control absoluto por parte del Imperio, el Ayuntamiento en la época del Imperio se encontraba sojuzgado a las Prefecturas Imperiales, a los Subprefectos y Alcaldes, que ejercían un efectivo control sobre él

Tras la victoria de la República sobre el Imperio, la situación conflictiva y cambiante de las instituciones, se comenzó a estabilizar, y adquirieron visos de desarrollo, del cual el Municipio no fue la excepción, pero subsistía el problema de la Prefecturas y Jefes Políticos que frenaban su avance, ya que los Municipios habían logrado una normalización en sus finanzas públicas, y por tanto se encaminaban a un sano desarrollo de su vida municipal detenido sólo por el sometimiento a los Jefes Políticos y el sistema que encarnaban éstos.

Los Jefes Políticos se encargaban de "suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía controlar las elecciones, cometer abusos y atropellos que llegaron a lindar con la criminal"⁷¹ centralizaban y maniataban toda la vida municipal controlando, intimidando a los Ayuntamientos. De lo anterior es fácil ver porque la supresión de estas Jefaturas Políticas se convirtió en postulado revolucionario, así como una necesaria

⁷¹Idem p. 274

libertad municipal, como presupuestos indispensables para la consecución de la soberanía popular.

Al triunfo de la revolución mexicana, se hizo necesaria y apremiante la creación de un nuevo orden constitucional, donde se incluyera el principio de la libertad municipal, es decir, que se elevará a rango constitucional el sistema municipal, por tanto tiempo olvidado o relegado por las anteriores Leyes Fundamentales

Años antes de la instalación del Congreso Constituyente en Querétaro, concretamente durante la Convención Militar de 1914, Carranza expuso ante los Jefes del Ejército que las reformas sociales y políticas indispensables para satisfacer las necesidades libertarias de igualdad y de paz se enumeraban brevemente en el "El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas."^{71bis} Con lo cual se significa que desde antes de su Proyecto del Primer Jefe, en Carranza la libertad municipal guardaba un primerísimo lugar, y así lo hizo notar en la serie de decretos que posteriormente expediría; de tal manera que debemos a Carranza por fin, "el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional."⁷²

Al instalarse el Congreso Constituyente de Querétaro en 1916, se dieron amplios e interesantes debates sobre las características que habría de observar el Municipio en adelante, interesante es observar que en estos debates del Constituyente de 1916, se pugnaba por otorgarle al Municipio una amplia libertad y autonomía que se consideraba indispensable y necesaria para el desarrollo eficaz del Municipio.

^{71bis} Carranza, Venustiano. cit. por Ochoa Campos, Moises. op. cit. p. 275.

⁷² Venustiano Carranza cit. por Ochoa Campos, M. op. cit. p. 318

Durante los debates que se dieron en torno al Municipio en 1916, es importante destacar la preeminencia que se le dio a la libertad Municipal en materia de autonomía económica como presupuesto indispensable para que el Municipio pudiera cumplir con su cometido primordial, elevar el nivel de vida de la población que lo integra. Al respecto de lo anterior, el Diputado Constituyente Heriberto Jara expresó. "Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son los que están mayormente capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros... seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste...", continuando con el mismo orden de ideas el Diputado Rafael Martínez Escobar puntualizó: "Yo sé, como ustedes también, que en el fondo de todo problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cual giran todos: el problema económico", añadiendo que, ya que "en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico, la base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica." ⁷³.

Como observamos de lo anterior, si al Municipio se le pretendió dar la mayor libertad económica, lógico es suponer que también se le consideró otorgar mayor libertad administrativa y política, que es resultante de la libertad económica. De tal manera que el Constituyente que se instaló en 1916, pretendió otorgarle al municipio una amplia libertad en todos los aspectos, necesaria para su real y eficaz desarrollo, lamentablemente en la actualidad ha ocurrido lo dicho por el Diputado Heriberto Jara "no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios

⁷³Congreso Constituyente 1916-1917 Diario de Debates, T. II, p. 364 y 365

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". Desafortunadamente en la actualidad ha ocurrido como lo profetizó, tal vez sin querer, Heriberto Jara

Sin embargo, el constituyente de 1916, pugnó por otorgarle al Municipio las tres características, que han hecho de él la institución más importantes a través de la historia: Independencia del Ayuntamiento, Libre formación de su Hacienda, y personalidad jurídica propia, y es en estas tres cuestiones en las que se concentran las ideas por las que luchó, el Constituyente mencionado, tres cuestiones que aún en la actualidad siguen sonando muy bonitas en el papel, tres cuestiones que al llevarlas a las práctica en el Distrito Federal, darían enormes resultados, esto, independiente de lo que provocarían en el interior de la actual República Mexicana.

Así, el Constituyente que promulgó nuestra actual Constitución, estaba consiente de los enormes beneficios que traería a la democracia, para el desarrollo de la vida comunal, y en general al robustecimiento de la República Mexicana el fortalecimiento de lo que alguna vez Montesquieu llamó el "cuarto poder".

En el Constituyente que promulgó nuestra actual Constitución se dieron amplios debates sobre la necesaria libertad económica del Municipio, como ya hemos visto, ¿por qué?, por que se consideraba que si el Estado intervenía en la administración de los dineros del Municipio, éste, perdería su libertad, libertad entendida en el más amplio de la palabra, es decir, libertad administrativa, política, económica

Sin embargo, debido precisamente a los amplios debates que se dieron en torno al Municipio, al cansancio producido por éstos, a decir de diversos autores, ingresó al ámbito Constitucional con dos grandes deficiencias, falta de Autonomía financiera y la

carencia de una forma de resolver los conflictos del Municipio con el Estado. Dos cuestiones, que hoy, tratándose de tal régimen en el Distrito Federal, adquieren enorme relevancia, pues constituyen la piedra angular sobre la cual se centran los debates acerca de la conveniencia o inconveniencia de instalar el Municipio en la capital de la República.

Con lo que brevemente hemos expuesto hasta aquí, concluimos con una parte del estudio del azaroso pasado histórico del municipio, el cual se considera indispensable para un mejor entendimiento de las enormes posibilidades de desarrollo que nos ofrece esta institución, ya que el municipio no ha permanecido estático, ha ido evolucionando adaptándose a las necesidades de la época, pero siempre conservando sus fines inherentes.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL. SEMBLANZA HISTORICA.

A) DESARROLLO HISTORICO HASTA SU SUPRESION; B) CAUSAS DE SU SUPRESION; C) RESULTADOS OBTENIDOS ANTES DE SU SUPRESION.

a) Desarrollo Histórico hasta su supresión

El Municipio, en lo que hoy es el Distrito Federal, o al menos en parte de él, cuenta con una añeja tradición; en efecto, según los libros de Calbido que aún se conservan, en fecha 8 de marzo de 1524 ya funcionaba un Ayuntamiento en lo que sería la Ciudad de México.

Efectivamente tras la conquista de México-Tenochtitlan a manos de los conquistadores españoles, éste se encontraba en completas ruinas "En los caminos yacen dardos rotos, los cabellos estan esparcidos, destechadas estan las casas, enrojecidos tienen sus muros; gusanos pululan por calles y plazas, y en las paredes estan salpicados los sesos, rojas estan las aguas estan como teñidas, y cuando las bebimos es como si bebieramos agua de salitre; golpeamos, en tante, los muros de adobe, y era nuestra herencia una red de

agujeros. "74 ; con lo que la visión de lo que alguna vez fué la Gran Tenochtitlan era desoladora en ese momento.

Precisamente es por lo anterior que Hernán Cortés no instaló allí inmediatamente el Ayuntamiento, sino que mientras la vieja capital volvía a ser habitable, el Calbido se trasladó a Coyoacán, al edificio que le servía de cuartel general a Cortés, y no es sino hasta el 10 de mayo de 1532 que el primer Ayuntamiento de la Ciudad de México se instaló formalmente en lo que posteriormente sería la capital de la República Mexicana.

Cortés al irse adentrando en territorio mexicano y al irlo conquistando, iba fundando ciudades en los principales pueblos conquistados, y la excepción por supuesto, no podía serlo la ciudad que alguna vez fue reina y señora de la época prehispánica, Tenochtitlan. Las razones que aduce Cortés para fundar una nueva ciudad sobre las ruinas de México Tenochtitlan, aún cuando esta se encontraba desolada, fueron "... esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las provincias comarcanas, que también era razón para que lo fuera en el tiempo de los cristianos...", así pues Cortés contra propios y extraños, fundó sobre las cenizas de la Gran Tenochtitlan el primer Municipio del Valle de México.

Este municipio, ha sido una importante institución rectora de los destinos de esta parte del territorio nacional, fué uno de los primeros precursores de la independencia mexicana, además de haber sido una de las más importantes cabeceras coloniales, pero como toda institución creada por el hombre ha sufrido tropiezos, descabros y crisis, la mayoría de los cuales ha sido por causas extramunicipales, principalmente por actitudes injerentistas, como todos los municipios las han sufrido, aún en la actualidad.

74 León Portilla, Miguel. *La Visión de los Vencidos*. UNAM, 1987 p.166

El Distrito Federal nace como tal en 1824, con la implantación en México del primer sistema federal, el cual surgió en nuestro país, con el Acta Constitutiva de la Federación, expedida el 21 de enero de 1824 y con la Constitución General de la República del 4 de octubre del mencionado año. De acuerdo con la constitución mencionada anteriormente, que en su artículo 50, fracción 28, establecía la facultad del Congreso de la Unión para "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación..."; y fracc. 28 " ejercer en su distrito las facultades del Poder Legislativo"; es que con apoyo en esta facultad y tras múltiples debates acerca de la conveniencia o inconveniencia de que la Ciudad de México fuese la que alojara a los Poderes federales, se decidió, tras un memorable discurso del diputado Fray Servando Teresa de Mier, la idoneidad de erigir a tal ciudad, en Distrito Federal, y por tanto, en Capital de la República, es así que por decreto de fecha 20 de noviembre de 1824, se constituye la ciudad de México en residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

El decreto antes mencionado, dice en su artículo primero "El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del art. 50 de la Constitución, será la ciudad de México." Dicho decreto establecía además la extensión que ocuparía la capital, así como a las personas encargadas de demarcar estos límites, disponía que el gobierno político y económico de la ciudad recaería bajo la jurisdicción del Gobierno Federal, substituyendo éste, al Jefe Político por un Gobernador en calidad de interino. Para las elecciones de los Ayuntamientos del Distrito Federal y de su Gobierno Municipal" seguirán observarse las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente" (art. 7o.) esto, entre un total de 10 artículos.

De tal manera que la ciudad de México, continuó con su misma situación, como asiento de los Poderes de la Federación y con su propia organización municipal.

Como lo disponia el art. 50. del decreto que creó al Distrito Federal, mientras se arreglaba el gobierno político y económico del tal Distrito, seguiria obserándose la "Instrucción para el Gobierno político-económico de las Indias" expedida en 1813; los primeros pasos sobre el arreglo del Gobierno, aparte de haber nombrado al gobernador interino, fueron en la cuestión de los dineros, por lo en el decreto de abril de 1826, se estipuló que las rentas del Distrito fuesen parte de los generales de la Federación, con lo cual se privaba a los Ayuntamiento de sus rentas, paso necesario si se pretendia consolidar un gobierno en ese territorio, aunque perjudicial para la hacienda municipal. Este mismo decreto de 1826, concedió a los habitantes del Distrito Federal, el derecho de nombrar representantes en la Cámara de Diputados

Once años estuvo vigente el planteamiento de aquella nuestra primera Republica Federal, con el advenimiento del Centralismo desaparece el Distrito Federal, quedando incorporado al Departamento del Distrito, es curioso que el término "Departamento" que se utiliza en regimenes centralistas, se utilice actualmente para designar al Gobierno administrativo del Distrito Federal, siendo que se trata de un régimen Federal, donde la existencia de "departamentos" quedaria excluida.

El Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos, los cuales fueron divididos a su vez en partidos y éstos en municipalidades, con facultades muy restringidas. La vuelta al régimen federal trajo consigo, por decreto de 22 de agosto de 1846, el restablecimiento del Distrito Federal y de los Ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna, investido de facultades omnimodas por la Bases Provisionales, dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México" ⁷⁵.

⁷⁵ Ochoa Campos, Moises. op cit. p 239

Con el reestablecimiento del Federalismo, se reinstauró también, como ya sabemos, la Constitución de 1824, con base en la cual, y por decreto expedido en 1826 se crea el Distrito Federal, mismo que concede a los habitantes de dichos Distrito, el derecho de nombrar representantes en la Cámara de Diputados; así, también tras la vuelta del Federalismo, en el Acta de Reforma de 1847 se establece el derecho de los habitantes del Distrito de nombrar sus representantes ante el Senado y de disfrutar de voto en la elección de Presidente de la República.

Durante este periodo, se dió con mucha fuerza una de las principales atribuciones de los Ayuntamientos, la Legislativa; ello se debió a la apremiante necesidad de revisar las ordenanzas municipales que regían los destinos del Distrito Federal, pues era incongruente que establecido un sistema Federal que pugna por una ampliación de las facultades locales, se viviera de hecho, en un sistema centralista, que restringe al máximo tales facultades. A lo anterior se debió, que mientras se dictaban las nuevas ordenanzas municipales, acordes con la visión Federal, se reestablecieran las disposiciones otorgadas por el gobierno español, que se consideraba establecían mayores facultades a los Ayuntamientos.

Los primeros años de nuestra independencia se debaten en un continuo ir y venir del centralismo al federalismo y viceversa, así que posteriormente al reestablecimiento del federalismo en 1847, se vuelve a caer en el centralismo en 1853 en la persona de Santa Anna, extinguiéndose de nueva cuenta el Distrito Federal, para pasar a ser el Distrito de México. Durante esta tiranía centralista de Santa Anna, el Ayuntamiento de México, continuó integrándose con un presidente, doce regidores, y un síndico, partiendo del seno de este Ayuntamiento los nombramientos para las comisiones de hacienda, obras pública, cárceles, alumbrado, etc.

Por decreto de febrero de 1854, Santa Anna divide el Distrito Federal o Distrito de México en ese momento, en ocho prefecturas centrales o interiores, que correspondían a tantos cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México, sin embargo durante esa etapa de la historia del Distrito Federal, en virtud del decreto antes mencionado, el Gobernador del Distrito debía de sujetarse en todo a lo ordenado por el gobierno central, a las instrucciones y acuerdos expedidos por el ministerio de gobernación, es decir, durante el Centralismo el Gobernador del Distrito dependía en todo del supremo gobierno central, algo que chocaba con las ideas federalistas, y sin en cambio años después en un régimen que se dice federalista, el gobernador del Distrito o como sea que se le llame actualmente, sigue dependiendo en todo del gobierno central, llamado ahora, poder Ejecutivo

Como hemos venido observando, la historia del Distrito Federal como tal, se encuentra estrechamente ligada al sistema Federal, y por tanto es de nueva cuenta, con el reestablecimiento del Federalismo en 1857 que vuelve a hacer su aparición el Distrito Federal en la Ciudad de México, no sin grandes polémicas y debates, como veremos a continuación

A pesar de que la decisión del Constituyente de 1824 fué la de establecer el Distrito Federal en la Ciudad de México, en la Asamblea Constituyentes de 1856-57 de nueva cuenta se produjeron vigorosos y apasionados debates en torno a la sede de los poderes federales

El proyecto de Constitución que presentó esta Asamblea contenía tres artículos fundamentales, que fueron la piedra angular alrededor de la cual se produjeron intensos debates, los artículos 49, 50 y el 64 frac. XVIII.

El artículo 49 se refería a las partes integrantes de la Federación, en donde no se incluía al Distrito Federal y consignaba sin embargo en cambio por primera vez al Estado del Valle de México, el 50, que aludía a la extensión de los Estados de la Federación y mencionaba que la del Estado de México estaría sujeta a la "alteración que resulta por la formación del Estado del Valle", y el 64, frac XVIII, que facultaba al Congreso "para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario"

De acuerdo con el proyecto de Constitución, la erección del Estado del Valle de México debía producirse una vez que se decidiera el cambio de residencia de los poderes federales, de ahí que era necesario discutir la sede del Distrito Federal.

Otros dos puntos de discusión fueron, si una vez erigido el Estado del Valle su territorio se formaría con los pueblos comprendidos en los límites de dicha Villa, o si por el contrario, tal Estado tendría la misma demarcación del Distrito federal.

Por otro lado y al discutir la sede de los poderes Federales, los constituyentes de 1857 se dividieron también en dos posturas: los que querían que la Ciudad de México continuase como sede de los poderes federales, y quienes lo querían en Querétaro, Aguascalientes o cualquier otro lugar.

Además de todo lo anterior vino a hacer su aparición el tema central de la presente tesis, los derechos políticos del Distrito Federal, con lo que ello implica, como es la coexistencia de dos autoridades, la federal y la local, en el territorio del Distrito.

Los principales argumentos que se esgrimieron en contra de seguir conservando a la Ciudad de México como sede de los poderes federales, son los de corrupción del

gobierno y la ciudad, a lo cual Francisco Zarco replica. "atribuir a esta ciudad los males públicos es el colmo del error y la injusticia... que envíen a los congresos hombres honrados y patriotas, y conservaran sus virtudes en todas partes, mientras, el decidido, el hombre sin delicadeza, que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco."⁷⁶ Así fueron finalmente los argumentos de Zarco los que triunfaron.

En lo que respecta al gobierno de la Ciudad de México, que es finalmente lo que nos interesa para efectos de esta tesis, en lo concerniente a la coexistencia de los poderes federales y locales, se habló en contra y favor de tal posibilidad o conveniencia, el Diputado Constituyente por el Estado de México León Guzmán expresó sobre la coexistencia, "porque habra choques inevitables entre las autoridades locales y las generales, como sucedió cuando residieron en el mismo punto el gobierno del Estado de México y los poderes de la Unión"⁷⁷. A lo anterior el Diputado Ignacio Ramírez respondió "se habla mucho de conflictos entre los poderes locales y los generales; pero estos no son más que vanos fantasmas. Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que se choquen".⁷⁸

Podemos observar de lo anterior, que el planteamiento de la coexistencia de poderes solo se vió desde la perspectiva de las facultades del gobierno federal y del local, sin considerar que desde este último se encuentra en un tercer nivel o "poder", como alguna vez lo llamó Montesquieu, el municipal, y que dentro de éstas tres esferas de competencia se dificulta un poco el equilibrado ejercicio del gobierno, sin embargo lo que en esta tesis se plantea no es la erección del Estado del Valle, pues ello si plantea

⁷⁶ Zarco, Francisco, Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857. México, El Colegio de México, 1957 p. 993 y 994

⁷⁷ Idem p. 812

⁷⁸ Idem p. 813

complejos problemas, lo que se propone es la existencia de dos niveles de gobierno el federal y el municipal, este último como medio de otorgarle derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal, y a la vez de ser la institución que contribuya a solucionar los variados y complejos problemas de la Ciudad.

Al presentar la Comisión de Constitución el dictamen en el que se proponía darle facultades al Congreso para "arreglar el régimen interior del Distrito y territorios en lo político y en lo judicial, reservándose al pueblo la organización municipal, designando rentas para cubrir sus atenciones locales"⁷⁹, este dictamen constitucional trajo consigo enconadas protestas, de las cuales destacan las siguientes:

Ignacio Ramírez apuntó, "... el dictamen, si en la apariencia concede algo al Distrito, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior y arrebantándole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los estados. El Distrito quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior."⁸⁰

Ante lo anterior José María Mata sostuvo que, "la organización municipal en manos del pueblo basta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas particulares. Como el arreglo del régimen interior del Distrito queda encomendado al Congreso Constitucional no hay aún razón para declamar contra él, cuando sobran motivos para esperar que sea democrático y arreglado a los principios de la Constitución. No hay motivo para hablar de despojo ni hacer cargo a los Estados que tienen la pretensión de ser tutores del Distrito... La Comisión ha querido asegurar al

⁷⁹ Idem, p. 923

⁸⁰ Idem, p. 924

Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso ha creído imposible que existan a la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado. ⁸¹

El Diputado Francisco de Paula Cendejas, rechaza que el Distrito Federal estuviere bajo la tutela del Congreso General, y al efecto expresa "Da tristeza ver que, cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, que quisiera que el pueblo del Distrito en su administración interior esté bajo la tutela del Congreso General, es decir, de un cuerpo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades. Este empeño es antidemocrático, esta en abierta contradicción con muchas disposiciones constitucionales y val al absurdo de las tutorías para el pueblo". ⁸²

Es de hacer notar la preocupación del Constituyente de 1856-1857, por preservar los derechos políticos de los habitantes del Distrito, preocupación que finalmente quedó plasmada en el artículo 72 de la mencionada Constitución que a la letra dice, El Congreso tiene facultad: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designando las rentas para cubrir sus atenciones locales".

De esta manera queda solucionado el importante problema de darle a los habitantes del Distrito Federal los mismos derechos políticos que tienen los demás ciudadanos de los estados de la República, coexistiendo así los poderes federales y locales, con las características especiales de este último. Sin embargo, posteriores reformas constitucionales harían estériles los debates, esfuerzo e intenciones del legislador de 1856-1857 respecto de los derechos políticos de los pobladores del Distrito, así como respecto de su organización y gobierno.

⁸¹ Ibidem

⁸² Ibidem

Por lo que respecta a la integración del Municipio, en mayo de 1861, se expidió un decreto sobre elecciones, que disponía que el Ayuntamiento de la Capital estuviera compuesto por 20 regidores y dos procuradores de la Ciudad, presidido por el primer regidor y en su defecto por el que le siguiera en orden de numeración. Las demás poblaciones del Distrito, cuyo censo fuera no menor de cuarenta mil habitantes, debían contar con sus respectivos Ayuntamientos, integrados por siete regidores y un procurador.

En el propio Distrito Federal, de 1857 a 1861, se expidieron numerosos acuerdos, prevenciones y reglamentos sobre actividades y servicios públicos, de los cuales destacan los siguientes:

- Ley que eliminó al clero de toda intervención en cementerios, panteones, etc. julio 13 de 1859.
- Creación de la Inspección General de Policía - Marzo 17 de 1861.
- Creación de la Administración de Rentas Municipales - Mayo 23 de 1861.
- División Política del Distrito Federal - Mayo 6 de 1861.
- Facultades y atribuciones de los Prefectos Políticos del Distrito Federal - Marzo 25 de 1862.
- Ley sobre renovación de Ayuntamientos en el Distrito Federal.
- Ley Electoral para la renovación de Ayuntamientos en el Distrito Federal - Diciembre 16 de 1862.

Como se observa, durante este periodo se dió una intensa actividad legislativa, de donde se desprende que el Ayuntamiento de la Capital y territorios podía y funcionaba correctamente, hasta que como veremos más adelante, al afán centralizador acabará con el desarrollo y funcionamiento que venía adquiriendo el Municipio.

Las municipalidades que compondrían el territorio del Distrito Federal se fijan por decreto de mayo de 1861, quedando de la siguiente manera:

- Partido de Guadalupe Hidalgo.
- Partido de Xochimilco.
- Partido de Tlalpan.
- Partido de Tacubaya.

Al frente de cada uno de estos partidos se encontraba un prefecto, y abarcaba cada uno los siguientes poblados de acuerdo con el decreto expedido en marzo de 1862;

- Municipalidad de México.
- Partido de Guadalupe Hidalgo; Guadalupe Hidalgo, Cabecera y Atzacapotzalco.
- Partido de Xochimilco: Xochimilco, Cabecera y Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacán.
- Partido de Tlalpan: San Angel, Cabecera y Tlalpan, Coyoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco.
- Partido de Tacubaya: Tacubaya, Cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

Como se observa el territorio del Distrito se encontraba bien delimitado y organizado.

Sin embargo por decreto de diciembre de 1899 se determina el régimen interior de la metrópoli, quedando fijados los nuevos límites de la siguiente manera:

Municipalidad de México.

- Prefectura de Guadalupe Hidalgo.
- Municipio Guadalupe Hidalgo.
- Ixtacalco.

Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz.

Municipio de Azcapotzalco.

- Municipio de Tacubaya.

Prefectura de Tacubaya.

- Municipio de Tacubaya.

- Municipio de Mixcoac.

- Municipio de Santa Fe.

- Municipio de Cuaximalpa.

Reiteramos que todo este desarrollo y organización que se venía logrando en cuanto a las municipalidades de la Metropoli, es comenzado a cortar por un decreto expedido en 1900 sobre la "Autorización para reformar la organización municipal del Distrito y Territorios Federales", mediante el cual se autorizaba al presidente de la República la reforma de la organización política y municipal del Distrito, conservando los municipios con tal reforma, únicamente la facultad de iniciativa en cuanto a los servicios municipales.

Así pues, la siguiente reforma centralizadora era de esperarse, a propuesta del Ejecutivo de fecha 10. de Octubre de 1901, se reforma el artículo 72, frac. VI, de la Carta Magna, de las facultades del Congreso, que textualmente decía: "Para el arreglo interior del Distrito y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Esta reforma constitucional solo deja al Congreso con la facultad de legislar "en todo lo concerniente al Distrito y Territorios"; de tal manera que con esta reforma se eliminan todos los debates, dicertaciones y preocupaciones del constituyente de 1856-57, por

conservar los derechos políticos de las habitantes del Distrito, pues mediante este decreto se suprime el derecho de los ciudadanos a elegir popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, que se consagró en el texto original de la constitución tras arduos debates.

Así, con estos antecedentes se dicta la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en marzo de 1903, cuyas consideraciones más importantes son las siguientes:

Se reconoce al Distrito Federal como integrante de la Federación.

Se le divide para su gobierno en trece municipalidades.

En el orden político administrativo y municipal dependerá al ejecutivo federal a través de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

El gobierno político y la administración municipal el distrito federal estará a cargo de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas, integrando estos tres órganos el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.

La ley reconoce la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en las que está dividido el Distrito.

Dichos Ayuntamientos ya eran elegidos indirectamente en primer grado, y eran considerados ya solamente como cuerpos consultivos con derecho de vigilancia de iniciativa y de veto en todo aquello que se relaciona con los servicios municipales y careciendo de personalidad jurídica.

A los prefectos políticos se les atribuye el gobierno y control de las municipalidades en el Distrito Federal, estando por tanto los Ayuntamientos bajo su inspección y dependencia, exceptuando al del Distrito, que estaba bajo el control y subordinación del Gobernador

Con lo anterior la libertad y autonomía municipal quedaba reducida a ser mero cuerpo consultivo, y únicamente en lo referente a los servicios municipales, con ello se comenzaban a socavar los cimientos de la Institución Municipal, mejor dichos, el Municipio Metropolitano se encontraba en pleno derrumbe; y es precisamente por las anteriores reformas constitucionales que los Ayuntamientos de la Ciudad de México perdieron importancia, pues prácticamente el gobierno de los mismos quedaba en manos de los Prefectos

El movimiento revolucionario culminará con la promulgación de la Constitución de 1917, sentando nuevos precedentes en cuanto a la organización municipal de la República y de su Distrito Federal.

En el pensamiento de los precursores de la Revolución mexicana y en los momentos culminantes de este movimiento social, estuvo presente el Municipio

En el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 se reclamó la desaparición del escalón que en el siglo XIX se colocó entre las autoridades de los estados y los Ayuntamientos, conocido como jefe político, delegado o prefecto; y se demandó asimismo el robustecimiento del Municipio

Francisco I. Madero, incorporó al Plan de San Luis el asunto municipal, "exigió la libertad municipal y condenó que los ayuntamientos fueran designados por los gobernadores".⁸²

Posteriormente, en el proyecto de Constitución que envía Carranza al Congreso Constituyente de 1916-17, busca este, garantizar la libertad política del Municipio, así como la económica, asegurándole los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades, pero esto es, el Municipio como base de la división territorial de la República Mexicana; en cuanto a ésta institución para el Distrito, veremos a continuación el proyecto que envía el Primer Jefe del ejército Constitucionalista.

Las innovaciones del proyecto son:

En el artículo 43 se incluye al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, sin hacer ninguna alusión al Estado del Valle de México.

Se reconocen los límites que entonces tenía el Distrito y se propone la ampliación del mismo a los límites naturales del Valle de México, con lo que se proponía la modificación del territorio del Estado de México.

Se facultaba al Congreso para legislar en el Distrito y territorios de acuerdo con las siguientes bases.

1. Se reconocía al municipio como base de la organización del Distrito y de los territorios
2. Cada municipalidad tendría la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

⁸² Ruiz Massieu, José Fco. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 1992 p.89

- 3 Cada municipalidad estaria a cargo de un Ayuntamiento de eleccion popular directa, hecha excepcion de la Municipalidad de Mexico, la que estara a cargo del numero de comisionados que determine la ley.
- 4 El Distrito y los territorios estarian a cargo de un gobernador que dependeria directamente del Presidente de la Republica, quien lo nombraria y removeria libremente. El gobernador del Distrito acordaria con el Presidente y el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo estuviera la administracion de la Ciudad de Mexico.

Como se observa, las bases 3 y 4 anteriores, contenian los mismos vicios que por tanto tiempo disminuyeran los derechos civicos bajo el regimen de prefecturas, por lo que es natural que la discusion que surgió en torno a ello fuera mayúscula.

En efecto, la propuesta que contenia el Proyecto de Carranza en el sentido de que la Ciudad de México carciera de un Ayuntamiento de eleccion popular, teniendo en vez un cierto numero de comisionados bajo los cuales estaria a su cargo el gobierno de la entidad, fué duramente objetada, provocando una fuerte oposicion por parte de un grupo de constituyentes, entre quienes figuraban Martinez Escobar, Heriberto Jara, Luis Espinoza y Silva

Jara, presentó su voto particular en cenna por no advertir "razón fundamental para substraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República"⁸² Bis, agregando ademas que "si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposicion municipal, entonces admitiriamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde

⁸² Bis Congreso Constituyente de 1916-1917, Diario de Debates T II p. 364, 365

residen los poderes de un Estado, por que existe la misma relación... el deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como Municipio libre" ⁸³

Martínez Escobar expuso "El Municipio Libre es el progreso de los pueblos, es el árbol secular a cuya sombra deben descansar la verdadera libertad y la verdadera democracia sobre nuestro fecundante suelo, esencialmente federativo"⁸⁴ . y se sumó al voto de Jara al sostener que, si en los Estados era posible la coexistencia del poder estatal y el municipal, también lo sería en el Distrito Federal tratándose de los poderes federales y municipales; Silva " suplico a la comisión nos manifieste que argumentos tuvo en cuenta para consignar que la Ciudad de México no tendrá Ayuntamiento por elección popular...", y Luis Espinoza "la revolución constitucionalista, que no solo vino conquistando principios democráticos, sino principios aún más altos, como éste, el de que el ciudadano ponga en ejercicio sus derechos, se vería fracasar en México si no se permitiese a sus habitantes el derecho de elegir a sus autoridades inmediatas"⁸⁵.

En favor y defensa del dictamen de la Comisión estuvieron los diputados Machorro y Narváez, Felix F. Palavicini, Alfonso Cabrera y José M. Rodríguez; Machorro y Narváez sostuvo que "el Ayuntamiento o municipio libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes federales tendrían bajo todos los ramos en que tengan que ver con el Municipio, que estar sometido a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales, Palavicini hizo notar la incompatibilidad de dos regímenes de gobierno, en una entidad federal como lo es el Distrito, en cuanto al sostenimiento económico de la Ciudad señala que esta no era autónoma, que vivía de los recursos de la Federación, por lo que las rentas de las municipios no bastarían para sostener los servicios de la Ciudad y

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Palavicini, Felix F. Historia de la Constitución de 1917 T II p 208-

302

⁸⁵ Ibidem

por ello los Municipios no deben disponer de los fondos de la nación; es por la anterior concepción económica de la Ciudad, que a esta se le ha llegado a llamar inclusive "paria de la Federación", cuando en realidad si lo es, pero no por la cuestión económica, sino por la carencia de los derechos políticos.

En torno a todos los anteriores debates podíamos señalar, que tanto en el Constituyente de 1856 - 1857, como en el de 1916 - 1917 la discusión en cuanto al gobierno interior del Distrito Federal, persistió en lo fundamental, preservar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y salvaguardar la naturaleza de una entidad federal que necesariamente debe ser distinta a la de cualquier otro Estado de la República, y sin embargo ambos constituyentes se pronunciaron en favor del Municipio de elección popular directa como base para el arreglo interior del gobierno del Distrito, y en ambos casos reformas centralistas acabaron con los derechos políticos de los habitantes del Distrito.

Así pues, "de los alegatos del Constituyente quedaba claro que no era suficiente considerar sólo la naturaleza jurídico política del Distrito Federal, ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes; era importante también estimar la historia de la Ciudad de México, la tradición municipal que esta ha tenido, así como su realidad demográfica y territorial. El Constituyente fue receptivo a estas circunstancias..."⁸⁶ con lo que finalmente se aprobará el texto definitivo del art. 73 frac. VI bases 1a, 2a, y 3a, para quedar de la siguiente manera.

⁸⁶ Díaz Alfaro, Salomón. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución a la Constitución de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM 1992 p 199

1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. El Gobierno del Distrito Federal estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados removidos libremente por el Presidente de la República.

Es importante anotar la manera en que quedó estipulado el gobierno de la Ciudad, porque estas bases en años siguientes a su aprobación y promulgación sufrirán radicales reformas que constituyen la razón fundamental de la presente tesis.

En forma paralela a la Constitución de 1917, Carranza expide y promulga la Ley de Organización del Distrito y territorios Federales el 13 de abril del año mencionado.

Dicha ley establecía que el Municipio Libre constituía la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito, comprendía además capítulos tan trascendentes, como los referentes al Gobierno, hacienda, seguridad pública, instrucción primaria, caminos, etc.

De acuerdo con la mencionada ley, los ayuntamientos de elección popular directa, se renovaban por mitad cada año. En la Ciudad de México, el ayuntamiento se encontraba compuesto por 25 concejales y 15 para las demás municipalidades, "La primera

autoridad política local era el Presidente Municipal en cada municipio, y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad públicos."⁸⁷

El cuadro administrativo quedaba completado con los delegados que funcionaban en las poblaciones de cada Municipio que no fueran residencia del Ayuntamiento, eran en sí, auxiliares de este último

Sin embargo, de acuerdo con la Ley de Organización del Distrito, se concentraban en el Gobernador del Distrito Federal importantes facultades que hacían en la práctica, ineficaz el régimen municipal previsto en la Constitución. En efecto, en sus manos estaban los principales servicios públicos del Distrito: "le competía la seguridad pública; bajo su vigilancia quedaban las penitenciarías y cárceles; cuidaba de los servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia, ejecutaba las obras públicas; tenía a su cargo los censos y estadísticas del Distrito, formulaba el proyecto de presupuesto para el Distrito, tenía el mando supremo de la policía, atendía la conservación y reparación de los caminos vecinales que estuviesen a cargo de los municipios; cuidaba de la prestación de los servicios públicos educativos; vigilaba que los municipios tuvieran al corriente sus catastros y expedía, con aprobación del Presidente de la República, todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito."⁸⁸

Así pues, respecto de la multicitada ley Manuel M. Moreno nos comenta:

"... en términos latos, dejó a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros, en cuanto a su aspecto

⁸⁷ Idem p. 212

⁸⁸ Memoria del Ayuntamiento Constitucional de México 1927, México 1928 op cit por Ochoa Campos op. cit p 398

puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito, la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para cerciorarse de que su administración, además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones leyes y reglamentos vigentes en la materia"

De lo expuesto hasta aquí destacan dos cuestiones. primera, los habitantes del Distrito Federal de acuerdo con las bases contenidas en la Constitución de 1917, quedaron con la facultad de elegir a sus representantes municipales, pero no sucedía lo mismo con el gobernante del Distrito, el cual era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, lo cual significaba la violación de su derecho de libre elección de sus gobernantes, disposición que afectaba y aún afecta al ente territorial más poblado de la República

Segundo, los municipios del Distrito Federal, nunca gobernaron en realidad en sus respectivas jurisdicciones, ya que sufrieron en su esfera jurídica una constante invasión por parte del Gobernador del Distrito, debido a las amplias facultades que a éste otorgaba la Ley de organización. Por tanto era lógico que el Gobierno Central considerará un estorbo al Municipio, pues visto de esta manera, la existencia de los Municipios más bien significaba un molesto obstáculo para las ambiciones centralistas, que pretendían intervenir en todos los ámbitos de la vida municipal.

Lo anterior queda plenamente ratificado en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley, que el General Obregón envía a la Cámara de Diputados a efecto de suprimir el régimen municipal en el Distrito. Obregón expone: " en todo el tiempo el Congreso General y el Ejecutivo General han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal... que desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad poder municipal,

pues aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho absorbidas por los poderes Federales que hicieron, de hecho, inoperantes, a los municipios" ⁸⁹

B.- CAUSAS DE SU SUPRESION.

Las razones que se arguyeron para suprimir la Institución Municipal en el D.F., las podemos encontrar primordialmente en la exposición de motivos del Proyecto de Ley para reformar las bases 1a. 2a. y 3a. de la Fracción VI del artículo 73 de la Constitución General, enviado al Congreso de la Unión por el General Obregón en 1928.

En efecto, en dicha exposición de motivos, se detallan las consideraciones que a juicio del General Obregón primero, y después, de la mayoría de diputados y senadores del Congreso de la Unión, puesto que las hacen suyas, las defienden y finalmente las aprueban, hacen necesaria la supresión del Municipio en la Capital.

Comienza diciendo: "los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no han alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden." ⁹⁰ Estos conflictos de que se habla, se dieron no por la coexistencia de autoridades en sí, sino por la injerencia constante de una de esas autoridades de la esfera jurídica de la otra, dicho de otra manera, los Poderes Federales constantemente se encontraban interviniendo en los ya de por sí escasos asuntos reservados a los municipios; lo anterior es reconocido por Obregón al señalar que"... en el periodo

⁸⁹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 25 de abril de 1928. p 7.

⁹⁰ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 14 de mayo de 1928 p 7.

abarcado por la leyes citadas, es decir, desde 1824 hasta 1903 no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron los Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho absorbidas por los Poderes Federales, que a tanto equivalía como a no existir en lo absoluto los municipios.⁹¹ De tal manera que como es que se dice que una institución ha fracasado, como se dirá más adelante durante la discusión del Proyecto de Ley, cuando no se le permite desarrollar sus funciones y cuando sus facultades son constantemente intervenidas y restringidas

Obregón en la exposición de motivos, realiza un análisis de la situación que guardan los municipios de la capital, a partir de 1824 y hasta el año de 1903, dicho análisis abarca dos aspectos, el histórico legal y el histórico político, el contenido de ambos aspectos ya se ha desarrollado con mayor amplitud a lo largo de la presente tesis, sin embargo transcribiremos algunos párrafos de lo expuesto por Obregón a efecto de precisar algunos puntos.

Tras realizar el análisis del aspecto histórico legal, análisis que consideramos inútil transcribir por encontrarse desarrollado en el capítulo segundo de la presente, Obregón concluye: "Que en todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo Federal han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal ..."⁹² y que en el período abarcado de 1824 y 1903, no hubo poder Municipal en realidad, pues las funciones de este fueron absorbidas por los poderes federales, ello nos confirma una vez más, que a los municipios de la capital nunca se les permitió un libre desarrollo de las funciones que le son inherentes, y por lo mismo nunca logró alcanzar sus fines

⁹¹ Idem p. 8

⁹² Ibidem

Dentro del aspecto histórico político sobre del cual se analiza la trayectoria municipal del distrito Federal, Obregón manifiesta que "era tal el entusiasmo de los constituyentes de 17 por establecer en toda su amplitud el régimen municipal y tenían con toda justicia tan profundo encono contra los famosos jefes políticos y contra cualquier autoridad que menoscabase el poder de los ayuntamientos, que no obstante que el Proyecto de Constitución de la Primera Jefatura descartaba a la ciudad de México del régimen municipal y sin tener en cuenta los precedentes históricos que demostraban la imposibilidad del Municipio autónomo en el Distrito, ni la serie de conflicto que siempre había habido entre este poder y el Ejecutivo Federal, ni las dificultades de orden económico ... hicieron extensiva la reforma al Distrito Federal y establecieron, en el artículo 73, fracción VI de la Constitución, que también en ese Distrito habría Municipio Libre, por más que no correspondía a la idea que se tuvo al establecerlo para los Estados, esto es, que sirviera de base a la división territorial y a la organización política y administrativa de los mismos Estados." ⁹³

En lo anterior observamos algunas consideraciones erróneas, ya que es precisamente por los precedentes históricos municipales de la ciudad de México entre otras cosas, que el Constituyente de 1917 se decide por conservar el régimen municipal en la capital de la República, como ya lo vimos en capítulo anterior.

Durante los debates del Constituyente de Querétaro en torno al Municipio para la capital, si se abordó también el tema de la coexistencia de autoridades y el de la economía de la capital, en cuanto a la coexistencia de autoridades mencionaremos la intervención del diputado de 1917, Ignacio Ramírez para demostrar que si se tocó el tema en cuestión, dijo: "se habla mucho de conflictos entre los poderes locales y los generales; pero estos no son más que vanos fantasmas. Si se comprende bien cuáles son

⁹³ *Ibidem*

las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que se choquen"⁹⁴ , lamentablemente sucedió esto y por ello se ha dado la injerencia de la autoridad Federal en los asuntos municipales como el mismo Obregón ha reconocido. Con el breve ejemplo anterior observamos que no es verdad que no se haya tenido en cuenta la coexistencia de poderes.

En lo que respecta a la economía de la capital, cuando la Comisión de Constitución de 17 presentó el dictamen en el que se proponía darle al Congreso facultades para el arreglo interior del Distrito y designarle rentas para sus atenciones locales, provocó enconadas protestas en torno a ambos temas, sin embargo únicamente nos referimos al de las rentas, en efecto, en el Constituyente de 1917 si se abordó el tema de la economía de los municipios como se desprende del documento mencionado, a este dictamen Ignacio Ramírez de nueva cuenta, respondió" ... el dictamen, si en la apariencia concede algo al Distrito, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior y arrebátandole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los estados. El Distrito quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior "⁹⁵ . Así pues, someramente hemos visto como el tema de los conflictos entre autoridades y el de la economía del Distrito si se debatieron en el Congreso Constituyente de 1916-17, al contrario de lo que afirma Obregón para justificar la supresión de los municipios en la capital, y debido precisamente a que si se discutieron fue porque el Municipio Libre subsistió para la capital, aunque en cuanto a la economía de ellos quedó subordinada a las rentas que el Congreso le designará pese a las objeciones habidas.

⁹⁴ Congreso Constituyente de 1916-1917, Diario de Debates T II p 813

⁹⁵ Idem p 923 y 924

Por otro lado, la afirmación de que el Constituyente de Queretaro al establecer el Municipio en el Distrito, no lo hacia acorde con la idea que se habia tenido para establecerlo en los estados, esto es, " que sirviera de base a la división territorial y a la organización politica y administrativa de los mismos estados."⁹⁶ , esta afirmación cae por su propio peso, pues como hemos visto a lo largo de la historia del Municipio en la capital, es para estos fines que se le ha instaurado, si bien es cierto que no ha funcionado como debiera ser, por las razones ya expuestas, a mayor abundamiento, cuando en 1917 Carranza expide la Ley de organización del Distrito y Territorial Federales, establece en ella, que el Municipio Libre constituía la base de la organización politica y administrativa del Distrito, así pues la afirmación de Obregón en este sentido no puede ser cierta.

Obregón argumenta en otra apartado, que el Municipio en el Distrito Federal no tiene razón de ser, porque de acuerdo con la Ley de 13 de abril de 1917 relativa a la organización del Distrito "... el Ayuntamiento deberá expedir sus reglamentos con aprobación del Gobierno del Distrito, que sus presupuestos de ingresos y egresos habrán de remitirse para observaciones al presidente de la Republica, que el gobernador del Distrito podrá nombrar Consejos Municipales en casos de conflictos politicos y que, finalmente, la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el Ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el Gobierno del Distrito, llegaremos forzosamente a la conclusión de que el Poder Municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser."⁹⁷ .

La anterior Ley, como ya lo comentamos en su oportunidad, hacia de hecho inoperante el régimen municipal en la Ciudad, pues concentraba en manos del gobernador importantes facultades, y lo expuesto aqui por el General Obregón no hace más que

⁹⁶ Diario de Debates de la Camara de Diputados del 14 de mayo de 1928

⁹⁷ ⁹.
Ibidem

fortalicer la concepción sobre la constante injerencia de los poderes federales en los asuntos municipales y que no se entendi6 o no se quiso entender las funciones de uno y otro poder. Si esta era la situación de los municipios, como de hecho lo era, no es razón suficiente para suprimir tan valiosa institución, más al contrario debió reformarse la institución municipal en el Distrito para hacerla operante y adecuarla a las condiciones imperantes en el Distrito, debieron de delimitar claramente, el ámbito de competencia de ambas autoridades y señalar los mecanismos de solución de conflictos para el caso de que éstos se presentaran, en fin, se debió reformar si, el régimen municipal, pero no debió suprimirse

"Efectivamente, los principales servicios públicos de una población son la instrucción la justicia, la salubridad la beneficencia, la policia. Ninguno de estos servicios está a cargo del Ayuntamiento de México, ni siquiera el servicio de tráfico. ¿Qué categoría alta tiene, pues, el Poder Municipal de México, y que razón de peso puede alegarse en favor de su subsistencia"⁹⁸ Razones hemos alegado ya algunas a lo largo de la presente, sin embargo mencionaremos aqui una, la más importante, la democracia; así es, la democracia, la privación de los derechos democraticos en que quedarían, los habitantes del Distrito, la capitis diminutio de sus derechos politicos, debió ser el argumento principal contra la supresión del Municipio, ya que la Revolución Mexicana, en su doctrina democrática, atribuyó al pueblo el ser la fuente originaria de la soberanía que emana del poder público, el mismo Carranza dijo que "el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las practicas democraticas".⁹⁹

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Carranza, Venustiano, cit por Ochoa Campos op cit . 317

En lo referente a que los principales servicios públicos no estaban en manos del Ayuntamiento de México, diremos, que precisamente hacia ello debió dirigirse la reforma, a la búsqueda de los mecanismos adecuados para regular en su conjunto los servicios públicos requeridos por los habitantes del Valle de México, al respecto de lo cual, el mismo Obregon propone la solución "Un Consejo Administrativo, con un presidente y tantos vocales como Ayuntamientos existen actualmente, tendrá a su cargo la administración de todos los servicios públicos, actuando cada vocal en su jurisdicción respectiva, encargado de vigilar todos los servicios que dependan del Consejo."¹⁰⁰

Así pues, el tema de que los servicios públicos, no están en manos del Ayuntamiento de México, no es argumento suficiente como para prescindir del régimen municipal, ya que es con base en éste, que Obregón propone su administración.

Continuando con la exposición de motivos del General Obregón, éste manifiesta que los municipios en los Estados tienen completa razón de ser, primero, porque en estos existieron los jefes políticos que disponían de vidas y haciendas de los particulares, hechos que menciona, nunca sucedió en el Distrito, sin embargo mencionaremos, que el gobernador del distrito contaba con amplias facultades que lo equiparaban con los llamados jefes políticos, en segundo lugar, "los habitantes de determinada municipalidad tienen necesidades circunscritas al territorio de la misma municipalidad, y es por lo mismo necesario que el órgano directo de esa población surja de ella misma, porque encarnara así las aspiraciones de los vecinos."¹⁰¹, y yo me pregunto, ¿es acaso que con los habitantes de las municipalidades del Distrito Federal no ocurría lo mismo? es cierto que tienen necesidades afines, pero en cuanto al aspecto puramente local, sus

¹⁰⁰ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 14 de mayo de 1928

p. 10

¹⁰¹ Idem p. 9.

circunstancias son muy diferentes, y por tanto sus necesidades circunscriptas a esa territorialidad son diversas.

En tercer lugar, el General Obregón menciona que "los servicios públicos de cada localidad, por lo mismo que es aislada de la capital del Estado, son servicios que deben llenarse con los esfuerzos de los mismos habitantes del lugar."¹⁰² Si bien las localidades que integran el Distrito Federal, no se encuentran tan alejadas del centro de la capital, también es cierto, que por la enormidad del Distrito, por la extensión de éste, no se puede proveer eficazmente a la solución de los servicios de cada localidad, solo con el esfuerzo de sus habitantes.

De tal manera, que estos argumentos que se esgrimieron para justificar la existencia del municipio en los Estados y en las capitales de estos, son falsos como podemos observar, y por tanto no son motivos suficientemente validos para argumentar que si tiene razón de existir en los Estados, y no en el Distrito; y para haber privado a los habitantes de la capital de la Institución Municipal, y en consecuencia, de sus derechos democráticos.

Veremos por último, el porque a juicio de Aivaro Obregón, "se impone la necesidad" de suprimir los Ayuntamientos de la Capital, manifestó que: "Actualmente el Congreso Federal tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; pero al hacerlo debe respetar, como instituciones constitucionales, los Ayuntamientos de elección popular directa y el Gobierno del Distrito"

"Consiguientemente, si el Congreso tratara de expedir una Ley de Organización Política y Municipalidad del Distrito Federal, con el propósito de satisfacer debidamente las necesidades sociales y subsanar todas las deficiencias que la experiencia ha marcado, habria necesidad de proceder primeramente a reformar la constitución de 1917, en el

¹⁰² *Ibidem*

sentido de que no figurarán como instituciones constitucionales los Ayuntamientos del Distrito Federal y el Gobierno del Distrito".

"Al reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional permitiendo que no figuren los Ayuntamientos componentes del Distrito Federal como instituciones constitucionales, se estará en libertad para que la Ley de Organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la época de su expedición, es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que este de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública."¹⁰³

Tenemos pues, que Obregón considerará un obstáculo a los Ayuntamientos para efectos de que el Congreso General legisle debidamente sobre la organización del Distrito Federal, ¿será éste alguno de los conflictos entre las autoridades federales y locales que menciona Obregón a lo largo de su exposición?, ya que si lo es, lógico es suponer que es mejor crear un Congreso propio del Distrito Federal, el cual por estar integrado por miembros del mismo, conocerá mejor de las necesidades inherentes y proveerá en mejor medida a la solución de las mismas y se terminará por tanto, con los conflictos entre autoridades federales y municipales.

De tal manera que si nos atenemos a lo expuesto por el General, un Congreso que no se encuentra compuesto en su totalidad por miembros pertenecientes al Distrito, al que los habitantes del Distrito Federal no eligen en su mayoría, que por tanto, no conoce de cerca las necesidades de los habitantes de la capital, que debe legislar para toda la Federación, es pues ¿el que debe "satisfacer debidamente las necesidades sociales y subsanar las deficiencias que la experiencia ha marcado?"

¹⁰³ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 14 de mayo de 1928 p. 9, 10, 11.

Así tenemos, que los argumentos esgrimidos por el General Alvaro Obregón para suprimir la institución municipal, únicamente son válidos para demostrar la necesidad de reformar la institución municipal en el Distrito Federal, para adecuarla a las características imperantes en la capital, no, para suprimir los Ayuntamientos, sino, que con una concepción técnica y no política como se manifestó durante la discusión de la iniciativa en cuestión, adecuarla a fin de procurar el adelanto y desarrollo de las comunidades que componen el territorio del Distrito Federal, y constituir la célula primaria de la democracia en un pueblo que está lo suficientemente maduro para elegir a sus representantes gubernamentales y darse la forma de gobierno que más le parezca conveniente.

Debemos recordar, a fin de tener un marco de análisis más amplio, en torno a la época y al Congreso que aprobó estas reformas, que este es el mismo Congreso que, "con sus honrosas excepciones, aprobó el cambio del artículo correspondiente a la reelección presidencial, un principio que costó tanta tinta y sangre" ¹⁰⁴

C) RESULTADOS OBTENIDOS ANTES DE SU SUPRESION.

Durante la época prehispánica, particularmente en el pueblo azteca o mexicana, la base de su organización fue el Calpulli, el cual hemos estudiado por ser el antecedente más remoto del Municipio mexicano. El Calpulli tuvo una importancia fundamental en el organización del llamado Imperio Azteca, ya que constituyó su célula primaria de organización, por lo que será sobre la base de éste que lograra su desarrollo el pueblo azteca.

¹⁰⁴ Moreno Díaz, Daniel. op. cit p 338

No entraremos en esta parte de nuevo al estudio del Calpulli por ya haberlo hecho en capítulo precedente, sin embargo veremos que es en base a éste que el pueblo mexicana logra su grandeza y esplendor.

En efecto, los Calpullis realizaban múltiples funciones, de carácter económico, político, social y religioso, constituyendo así, la célula primaria del Imperio Azteca, "por lo que es claro que en la medida en la que se desarrolló y tuvo auge el pueblo, creció y se fortaleció el Calpulli, al ser la unidad de organización social de los mexicas, y reflejar la constitución política, jurídica, económica, etcétera de la sociedad mexicana"¹⁰⁵. Tomando como base esto último y trasplantándolo a la época actual, podemos pensar que si en la medida que el pueblo tiene auge y se desarrolla, no lo hacen sus instituciones y primordialmente su base de organización, como es el Municipio, entonces el reflejo de éste, lo será el de toda la organización de que es base, y ya sabemos las condiciones en que se encuentra el municipio actual.

"Los Calpullis de México -dice- no llegaron a perder nunca su independencia, sino que estaban federados."¹⁰⁶ Lo cual es muy interesante tratándose de un pueblo que se dice estaba en un estado tribal, siendo que hoy en el Estado mexicano que se dice federado, no se ha logrado o no se ha querido comprender la verdadera naturaleza de una federación.

El Calpulli que se desarrolló a la par del pueblo azteca, significó la piedra angular del florecimiento mexicana

¹⁰⁵ Muñoz-Ruiz Massieu, Virgilio Mario. Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México. UNAM 1979 p 28

¹⁰⁶ Wach Leachin, Sociología de la Religión. op cit por Ochoa Campos, Moises. op cit. p 50.

Es importante resaltar la importancia del Calpulli dentro de la organización azteca y la preeminencia que este tuvo en el florecimiento de estos, ya que en él "se encuentra el embrión de la organización política suprema del municipio libre de hoy"¹⁰⁷

En España, poco antes de la Colonia, los municipios tuvieron dos etapas, una donde recibe un enorme impulso y la otra en donde pierde fuerza debido a los ataques centralistas, durante la primera etapa el Municipio gozó de un impulso enorme, tuvo importantes prerrogativas autonómicas que motivaban el desarrollo armónico de la comunidad. Durante esta época, primera parte de la edad media, se establecieron normas de carácter local en cada ciudad, los representantes de esta ante las Cortes tenían un enorme influencia en el gobierno nacional, y daban "a las clases económicas débiles la posibilidad de combatir a los grupos poderosos de la nación uniéndose a través de los municipios"¹⁰⁸ ¿será por ello que no se ha permitido el desarrollo del municipio?

Los Calbidos en esta época "respondían a las necesidades de una población desvalida ya que se había establecido la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos". "El régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, el gobierno de la población era elegido popularmente, no interviniendo ni siquiera el rey en el nombramiento de funcionarios municipales, pudiendo hablarse de su primera época como de una verdadera institución democrática"¹⁰⁹ es decir, podemos hablar de una comunidad en armonía de todo tipo

107 Arnauz Amigo, Aurora. Antecedentes Del Municipio Libre Mexicano, separata del núm. 216 de la Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1977, p 249, op cit por Ovalle Favela José, El Municipio Mexicano. Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo XXVIII p 781.

108 Muñoz-Ruiz Massieu, Virgilio-Mario, op cit. p29

109 Idem p. 30

Durante la etapa de su decadencia el municipio pierde gran parte de las anteriores facultades, ello se debe primordialmente a que se acentua por parte de los monarcas una política centralizadora, que como hemos visto, es el principal enemigo del régimen municipal. Es pues en esta época decadente que el municipio llegará a la Nueva España, sin embargo es a su arribo donde se revitaliza.

Al inicio de la época Colonial, los cargos municipales se adquirían mediante elección popular, pero posteriormente, la adquisición de estos cargos se realizó mediante subastas públicas, lo cual motivó la decadencia de la institución municipal. La función primordial del municipio fué la de administrar las ciudades o poblados donde era instituido, el cual constituyó una magnífica forma de administración.

Sin embargo, el inicio democrático del Municipio en la Nueva España pronto fué aniquilado pues los cargos municipales dejaron de ser electivos, para pasar a ser cargos subastados, perpetuos y renunciables, amén de que podían adquirirse también por concesiones de la Corona, de la cual resultaba un sistema totalmente antidemocrático.

Durante toda la época colonial "Independientemente del grado de autonomía de que disfrutaban los municipios, o de la mayor o menor centralización, es incuestionable que el ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, o sea, de órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad como tal. Así se le entendió en la época colonial, no obstante el grado de intromisión a que se llegó en las esferas de la vida local."¹¹⁰

Debido a la injerencia centralista en la administración municipal, el Municipio durante la Colonia "no parece haber sido, ni podría haber sido, una institución esencialmente

¹¹⁰ Ochoa Campos Moises. op cit. p 141

democrática al servicio de los intereses de la comunidad local pese a la adopción de fórmulas de apariencia democrática y a la introducción de cargos similares a los del municipio castellano antes de la batalla de Villalar, el municipio colonial no funcionó, las más de las veces sino como un instrumento de las autoridades centrales..."¹¹¹ Así pues, durante casi todo el período colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado Español.

Lo anterior se puede atribuir a que, primero, los municipios durante gran parte de la época colonial perdieron autonomía sufriendo la constante injerencia de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, ya que las atribuciones de estos rebasaban el marco estrictamente municipal, con lo cual se oligarquizó la vida oficial municipal, y segundo, que los ingresos públicos municipales eran sumamente reducidos desde entonces.

Curiosamente, durante los debates del constituyente del 1917 en torno al municipio, destaca la preeminencia que este le atribuyó a las dos cuestiones anteriores, a efecto de lograr el fortalecimiento del poder municipal.

Tres siglos durará la anterior organización municipal, es hasta el año de 1808 cuando los municipios o ayuntamientos recobran su significación política, haciéndose interpretes de los anhelos generales de la Nueva España.

En efecto, los Cabidos tuvieron una importante función en los movimientos precursores de la independencia, y en especial el Ayuntamiento de la ciudad de México, el cual adoptó el papel de líder, y es el que por primera vez hizo referencia al concepto

¹¹¹ Ovalle Favela, José. El municipio Mexicano. Revista de la Facultad de Derecho de México T. XXVIII. p 785

soberanía, al expresar que "Por su ausencia o impedimento reside la soberanía representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía..."¹¹² ante ésta declaración el maestro Ochoa Campos nos dice "Por primera vez, se escucha la reclamación nacional. Y esa voz la levantaba el ayuntamiento, en actitud que si por una parte fué insolita y valiente, por la otra cada debía extrañar, puesto que a las municipalidades hispanoamericanas, el principio de soberanía les venia de herencia, desde las épocas de esplendor del sistema municipal castellano"¹¹³ . Asi pues, el Ayuntamiento, de la ciudad de México predia la mecha de la posterior independencia nacional.

La Constitución de Cádiz es promulgada en España, mientras en la Nueva España se desarrollaba el movimiento de independencia, representando esta el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metropoli y de sus colonia, a decir del maestro Ochoa Campos.

Dicha Constitución reguló como ninguna otra, a la institución municipal, sin embargo tuvo una efimera existencia, pero no por ello dejó de hacer resurgir a la institución municipal "dando nuevamente entrada en ella al pueblo".¹¹⁴ Constituyendo un importante impulso en la actualización y democratización del municipio, ya que la estructura municipal que este estableció perduró hasta 1824 y aún un poco más.

Sin embargo, hasta el momento podemos señalar tres grandes aportaciones o más bien éxitos del Municipio, sin los cuales España y México no serian lo que son hoy, en el

¹¹² Ochoa Campos, Moises. op cit. p 213

¹¹³ Ibidem

¹¹⁴ Idem p 226

primero, fué la base de la reconquista, en la "America" azteca el calpulli o "municipio indígena" fue la base del desarrollo de Tenochtitlan y, en América, constituyó el cimiento de la conquista

La Constitución de 1824 no regula de manera expresa al Municipio, sino que dejó a los Estados absoluta libertad para organizar sus gobiernos y organizaciones, con la característica de que no se opusieran a esta Constitución, por lo que el Municipio se reguló por muchas disposiciones de la colonia, en especial, siguió los lineamientos de la Constitución de Cádiz.

La Constitución de 1836, tiene el mérito de consagrar constitucionalmente a los ayuntamientos, sin embargo la libertad que les otorgaba era escasa ya que dependían en todo del poder político de los prefectos y de los subprefectos, y por lo tanto no obtuvo buenos resultados, mejor dicho ni siquiera los hubo.

El Distrito Federal fué extinguido en 1937, y con él sus municipios, ya que pasó a ser el Departamento de México. En 1846 se reestablece el Distrito Federal y sus Ayuntamientos, mismos que sólo funcionan hasta 1853 en que Santa Anna los vuelve a suprimir, para convertir al Distrito Federal ahora en Distrito de México.

La Constitución de 1857 no eleva a rango constitucional el régimen de municipalidades, y sólo se ocupa de él en el Distrito Federal para establecer la forma popular de elección de éstas autoridades; con lo que los Estados debieron de nuevo normar sus regímenes municipales. Sin embargo es precisamente el Distrito Federal el que nos interesa, y es con base en esta Constitución que se dictan numerosas disposiciones en torno a esta Institución en él, se dispuso el número de integrantes del Ayuntamiento del Distrito y de sus demás poblaciones y de 1857 a 1861 se dictaron numerosos acuerdos, previsiones y

reglamentos sobre actividades y servicios públicos, pero los municipios del Distrito continuaban bajo un estricto control; en efecto, el Gobernador del Distrito contaba con amplísimas facultades, el Distrito se dividió en partidos, a los cuales el Gobernador le demarcaba las poblaciones, villa y lugares que les correspondían, les formaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y, en la municipalidad de México ejercía las funciones de autoridad local

Como observamos, si bien los integrantes del Municipio se elegían popularmente, no sucedía lo mismo con el prefecto, el cual de hecho desempeñaba las funciones que le correspondían al Ayuntamiento y eran libremente nombrados y removidos por el Gobernador del Distrito, con lo cual, si bien, existían ayuntamientos en el Distrito Federal, estos no contaban con autonomía, viéndose sometidos en primera instancia al Prefecto y después al Gobernador, y por lo consiguiente no existió una verdadera vida municipal ya que el municipio no contaba con libertad política, económica, administrativa o de gobierno.

Durante el régimen del General Porfirio Díaz, los municipios en las capitales de los Estados y particularmente en el Distrito Federal continuaron sometidos a un férreo control económico por parte del Gobierno, y en la cuestión política estaban sometidos al Jefe Político, "La autonomía y libertad municipal sólo tomo en cuenta al municipio para que apoyará los procesos electorales de diputados, quienes eran los que determinaban verdaderamente las elecciones municipales"¹¹⁵ Así pues, en esta época también los Ayuntamientos sólo existieron de nombre, y en consecuencia no se podían esperar resultados de ellos

115 Historia del Municipio en México, México. Centro Nal. de Estudios Municipales, núm. 1, 1985 p 41. op cit. por Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal Unam. 1991 p 23.

De todo lo anterior, podemos observar como no es de extrañarse que una de las causas principales por las que se luchó durante la revolución mexicana fuera precisamente la libertad municipal.

La Constitución de 1917, establece más ampliamente el municipio en el Distrito Federal, ésta institución en la ciudad de México 1922 era una realidad, sin embargo veremos como funcionaba hasta este año en palabras del Presidente Municipal de la Ciudad de México en ese año, Dr. Miguel Alonso Romero.

La situación que guardaban los Municipios de la República y en particular los del Distrito Federal la podemos constatar en las palabras del discurso pronunciado por Miguel Alonso Romero, Presidente Municipal de la Ciudad de México en su discurso pronunciado con motivo del aniversario de la Constitución de 1917, en 1922: "La libertad, cuando no es usada por los hombres honrados, se convierte en suicidio, la libertad que se concede al pueblo, cuando se explota con malicia, se convierte en yugo intolerable...

"Entre las más hondas libertades que defendimos está el Municipio Libre, ¿Y qué se ha hecho de esta libertad? Fantasmas de Municipio Libre aquel que se tiene encima como vergonzante espada de Damocles. Reglamentos que pretenden limitarlo, circulares caprichosas que quisieran ahogar los decretos que la hacen juguetes de las fobias políticas de un hombre...

"Si votamos el Municipio Libre, si seguimos creyendo que este es un noble ideal, a pesar de la impenitente flaqueza de los hombres, es preciso que lo defendamos..."¹¹⁶

¹¹⁶ Alonso Romero, Miguel. Un Año de sitio en la Presidencia Municipal de la Ciudad de México. Hispano-Mexicano. México 1923. p 26, 27

De la anterior transcripción inferimos que en 1922, el Municipio se encontraba siendo atacado, que se le pretendía restringir en todos los aspectos y que ya en este año se estaba haciendo un llamado a defenderlo, a fin de procurar el noble ideal de la libertad del hombre

"Recibi el Ayuntamiento de México, en las más desastrozas y abominables condiciones...", nos dice nuestro autor que fué resultado "de que de muchos años atrás, los "administradores" del Municipio de México, en vez de administrar para beneficio de la colectividad, lo hacian para beneficio de ellos mismos y de sus compadres y favoritos..."¹¹⁷, tal vez por ello dice Lanz Duret en su Derecho Constitucional Mexicano que, "La verdadera razón, la que se tuvo en cuenta al hacer la reforma de 28, la que ha motivado las quejas y los reproches de toda la población de México contra sus Ayuntamientos, ha sido la escandalosa inmoralidad de sus autoridades municipales, el despilfarro de los fondos públicos puestos a su cuidado y el abandono de los servicios urbanos...", justificando bajo esta lógica Lanz Duret, la reforma de 28

Sin embargo, no podemos culpar de lo anterior solo a los Ayuntamientos, ya que estos como Institución no son culpables del uso erróneo que los hombres le den, lo que pudo y debió haberse realizado fué, crear adecuados mecanismos de control de los funcionarios municipales, como por ejemplo los juicios de residencia que se utilizaron en épocas pasadas, así como que para el desempeño de tales cargos se fijaran ciertos requisitos a efecto de que personas de probada probidad y honorabilidad, así como cierta preparación educativa, llegaran al desempeño de tales cargos, ello aplicando al Municipio las palabras del Constituyente de 57 Francisco Zarco: "Que envíen a los congresos hombres honrados y patriotas, y conservarán sus virtudes en todas partes,

¹¹⁷ Idem p 41, 42.

mientras el decidido, el hombre sin delicadeza, que no se ataña en cumplir lealmente el cargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco."¹¹⁸

Así pues, el Municipio en el Distrito Federal, no debió haberse suprimido como he venido diciendo, sino que pudo haberse modificado para hacerlo adecuado a la persecución de sus fines inherente., para conseguir de él la utilidad para la Ciudad de México.

El Alcalde de la Ciudad de México en 1922, nos dejó algunos puntos que a su consideración son necesarios para el fortalecimiento del Municipio en el Distrito Federal, los cuales resumiremos brevemente aquí:

"Primero".- Creo que para poder realizar una labor verdaderamente útil en el Ayuntamiento de México, se necesita ante todo, no ser producto de algún partido político, porque en este caso las exigencias de los correccionarios y de los líderes, llevan todo el tiempo que podría dedicarse a servir a los intereses del pueblo y de la Ciudad..

"Segundo".- Se necesitaría que el Ayuntamiento de la Ciudad de México, contará íntegramente con sus ingresos pues en la actualidad más de la mitad de ellos han sido arrebatados por los poderes. Con la totalidad de sus fuentes de ingresos, el Municipio podría no solamente pagar la crecida suma de dinero que debe de años atras, sino mejorar sus servicios, ¿pero que puede haber un Ayuntamiento constantemente asediado por un Gobierno del Distrito, y más aun si los dos cuerpos están integrados por miembros de partidos políticos antagonicos. ?

"Tercero".- Que se restituya al Ayuntamiento la fuerza material que necesita para hacer que sus decisiones sean respetadas. Es verdaderamente singular, por no decir ridículo, lo

¹¹⁸ Zarco, Francisco. op cit. p 819

que sucede en la Ciudad de México. El Ayuntamiento paga a la policía, y la usa el Gobernador del Distrito, contra el mismo Ayuntamiento.

"Cuarto".- Que se restrinja el número de regidores a base de una cuidadosa selección, de modo que a mayor amplitud de acción, corresponda mayor responsabilidad...

"Quinto".- Establecer en el Ayuntamiento de México el servicio civil. De este modo el empleado, sintiéndose seguro de su puesto, dedicaría todas sus energías a mantenerlo dignamente, en su afán de mejorar, y no se produciría el triste espectáculo de que el Presidente Municipal tenga a cada instante que estar consignando empleados ineficaces, a las autoridades judiciales..."¹¹⁹

En cuando al primer punto, lamentablemente en la época actual no se puede prescindir del todo de los partidos políticos, ya que estos son el medio de encausar las aspiraciones de los ciudadanos, aunque bien pueden establecerse ciertas reglas que impidan el problema que nos señala nuestro autor.

Por lo que hace al segundo punto, estamos de acuerdo con él, a fin de que el municipio se haga de recursos suficientes y los distribuya de acuerdo a las necesidades del mismo. Así mismo, estamos de acuerdo en que el ayuntamiento deje de sufrir el asedio de las autoridades centrales.

Respecto del tercer punto, esto virtualmente sería materialmente imposible, por ser el Distrito Federal la sede de los poderes federales, ya que por la enormidad del Distrito éste cuenta con una numerosa policía, que supera en mucho a la guardia presidencial con lo que se dejaría al ejecutivo virtualmente indefenso en caso de un posible golpe de Estado llevado a cabo por el Ayuntamiento de la Capital.

¹¹⁹ Alonzo Romero. Miguel. op cit. p. 301, 302 y 303.

Concluimos de esta manera con un somero análisis de los resultados obtenidos con la vigencia del régimen municipal en la ciudad de México

CAPITULO IV

VIABILIDAD DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA OPCIÓN PARA SU DEMOCRATIZACIÓN.

A) VIDA MUNICIPAL. ASPECTOS SOCIALES, POLÍTICO-JURÍDICOS Y ECONÓMICOS. B) REMINISCENCIAS MUNICIPALES EN EL ACTUAL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL. C) VIABILIDAD DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA OPCIÓN PARA SU DEMOCRATIZACIÓN.

A) VIDA MUNICIPAL. ASPECTOS SOCIALES, POLÍTICO-JURÍDICOS Y ECONÓMICOS.

ASPECTOS SOCIALES.- En el municipio se dan, a escala local, las expresiones de la vida colectiva y sin excepción, los problemas que confronta la sociedad, es a nivel municipal donde los intereses regionales importan a toda la comunidad.

El municipio interesa a la sociedad por ser éste la base de la libertad individual y de nuestras instituciones sociales. Es el ente de derecho público através del cual la sociedad de una comunidad se manifiesta a efecto de otorgar a cierta o ciertas personas la confianza necesaria para dirigir los destinos comunales afin de procurar su bienestar.

La población de un municipio se caracteriza por las relaciones de vecindad, por la aglutinación de afinidades locales tales como edificaciones, educación, familias, mercados, régimen de propiedad, etc.; dichas afinidades generan en la localidad la convicción de que la solución de los problemas comunales redundarán en beneficio de todos, siendo por tanto los individuos que componen la agrupación vecinal quienes asumirán los objetivos sociales, los que estarán más interesados en la satisfacción de las necesidades de la comunidad

Una vida municipal sana y activa, implica que el elemento humano, social, que compone el municipio intervenga directamente en la planeación y regulación del desarrollo de aquella comunidad demográfica, implica que ese conglomerado humano que se agrupa en torno a la institución municipal logre un grado de organización e integración tal que pueda formar una verdadera unidad política que le permitirá contribuir en buena medida a la solución de los problemas que la aquejen, así como delinear un programa eficiente de canalización de los recursos con que cuenta la comunidad y coordinarse eficientemente a efecto de que personas y programas se relacionen entre sí produciéndose una especie de solidaridad vecinal que los lleve a todos a un mejor nivel de vida

La población, la sociedad, juega un papel importante en la configuración municipal, ya que es ésta el elemento primordial que lo compone, partiendo de la base de considerar al municipio como una sociedad que posee territorio, capacidad política, jurídica y administrativa, y que se manifiesta de forma directa e inmediata a través del sufragio, configurando la democracia municipal, si aunado a esto consideramos la estipulación constitucional de que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados integrantes de la Federación entenderemos porque tal organización no podrá llevarse a cabo si no es con el elemento social que

compone los municipios, ya que este último, no es más que la forma en que personaliza y se hace representar la comunidad agrupada a su alrededor.

De ésta manera comprendemos porque el municipio es considerado como la célula primaria de la democracia, como la escuela de ésta y de las libertades y restricciones individuales, entendemos porque es tan importante que el Distrito Federal asuma las características municipales.

ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS.

Todo el anterior desarrollo histórico del municipio que hemos estudiado en los capítulos precedentes, nos proporcionarán los elementos necesarios para precisar la naturaleza jurídico-política de la mencionada institución.

El municipio es, jurídicamente "una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional"¹²⁰ ; a lo anterior debe agregarse el elemento objeto primordial del presente trabajo, una libertad jurídica de elección, sin lo cual no existe municipio.

Sin estos presupuestos a que aludimos, no puede hablarse de municipio, a mayor abundamiento, cuando se trata de comunidades organizadas jurídicamente, pero que no pertenecen a ningún estado, ni el territorio que las conforma es parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que ejerza el *ius imperii* de otra comunidad política superior, es decir, que sean comunidades libres e independientes, entonces no

¹²⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XIX p 960-961

habrá régimen municipal, ello debido a que histórica y formalmente el municipio es una porción de una entidad territorialmente mayor y subordinado a ésta.

El maestro Burgoa nos señala que históricamente y de acuerdo a como lo hemos demostrado, el municipio tiene como notas peculiares la autonomía y la autarquía, definiendo a la primera como " la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos "¹²¹ y dice de la autarquía que ésta "se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad"¹²²

Sin embargo, los objetivos y finalidades autonómicas y autárquicas no pueden darse sin una organización, sin un conjunto de órganos de gobierno que ejerzan las funciones públicas, ello dentro de su respectiva competencia, por lo que el municipio "implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado"¹²³

El municipio es pues esencialmente un ente jurídico-político, lo primero en cuanto que mientras un conglomerado humano no se organice y se le confiera y reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume la forma de éste; y, es un ente político por la manera como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo, amén del revestimiento político de su libertad "que denota un margen de autarquía en el uso y reglamentación de sus competencias,

¹²¹ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México 1990.

Porrúa p 883

¹²² Ibidem

¹²³ Ibidem

distinta de la autonomía de los estados (soberanía según terminología histórica y de la soberanía popular y nacional."¹²⁴

La distinción de soberanía y autonomía de los municipios con respecto a las de los estados se realiza en base a que el primero no goza de una soberanía completa debido a que se encuentra subordinado a un estado y por tanto no puede darse su propia constitución, ni asignarse su propia competencia y se encuentra tutelado por el estado.

Por lo que se refiere a la autonomía, debemos distinguir entre la interior, la administrativa y la política para una mejor comprensión del tema; la autonomía interior comprende a las otras dos y se le otorga y la ejerce el municipio dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado al que pertenezca, ya que las constituciones locales, siguiendo los lineamientos marcados por la Constitución General, pueden señalar las materias sobre las que éste ejerza funciones públicas.

En éste orden de ideas, la autonomía administrativa de los municipios se encuentra subordinada, por lo que hace a su extensión, a las facultades que el Estado de que es miembro le asigne pero de igual manera, cuenta en esta materia con la llamada autonomía orgánica para ejercer por sí las competencias, y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda usarla; sin embargo en lo referente a la autonomía política de los municipios, los estados no deben afectarla debido a que la Constitución Federal, establece que las personas que integren los ayuntamientos deben provenir de elección popular directa, que no debe haber ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno de los Estados, no siendo su fin otro, que evitar la injerencia en la vida interior de los pueblos y con ello obstaculizar su pretendida democratización.

¹²⁴ Ruiz Massieu, José Fco. op. cit. 102

Si bien es cierto, que la naturaleza del municipio es juridico-politica, también es cierto, que es de naturaleza eminentemente administrativa, en tanto que presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administradores municipales para ellos a su vez cubrir las de sus electores; sin embargo la función del municipio no se circunscribe a lo puramente administrativo, pues el ayuntamiento, órgano máximo de aquel, es un cuerpo de representación política y gubernamental y, por consiguiente, acorde con su historia y la teoría del gobierno republicano, representativo y popular que emana de nuestra Carta magna, su conformación emana del sufragio ciudadano

Hemos de señalar que de acuerdo con la terminología de nuestra constitución, el municipio no es un poder, aún cuando así se le consideró al fragor de la Revolución Francesa, sino que es un elemento del régimen interior de los estados federados, de distinta jerarquía y subordinado a éstos. De tal suerte, al no ser el municipio un poder público, no entra en colisión con el principio de la división de poderes, piedra angular del constitucionalismo mexicano.

A la luz de todo lo hasta aquí expuesto, podemos concluir éste punto, diciendo que si bien el municipio goza de autonomía, ésta no es completa sino restringida pues únicamente comprende lo relativo a su organización interior.

ASPECTOS ECONÓMICOS.

Dentro de la vida municipal un aspecto de enorme trascendencia es el económico, pues como se señaló durante el Congreso Constituyente de 1917, en el sentido de que sin libertad económica el municipio no puede gozar fácticamente de su necesaria libertad

politica, que es el presupuesto de la democracia, y de que aquella " se traduce en la potestad que tiene el municipio para administrar su hacienda sin intromisiones de ninguna autoridad ajena a su ayuntamiento. Esta libertad, además, supone que éste órgano municipal conozca las necesidades y problemas economicos y formule los planes de arbitrios pertinentes para adoptar las medidas adecuadas"¹²⁵.

Dentro de ésta óptica, uno de los fundamentos de la autonomia municipal, quizá el mas importante, es su autosuficiencia financiera, sin la cual el municipio dependerá invariablemente de la autoridad que lo subsidie, esto se observó con enorme claridad y tuvo una preponderancia importantísima durante los debates del Constituyente de Querétaro, pues como veremos enseguida, éste aspecto se consideraba vital para cumplir con el ideal del municipio libre.

Durante los debates del constituyente de 1917 en torno a la fracción II del artículo 115 constitucional en lo referente a la hacienda municipal, el diputado Heriberto Jara puntualizó " No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos como refiriéndose a entidades en lo general..."¹²⁶, continua el general Jara "... los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son los que están mayormente capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros... seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste."

Observaremos en la siguiente transcripción del autor en cuestion, como sin proponérselo y debido a su profundo conocimiento de las cuestiones sociales y jurídicas municipales profetizó lo que años más tarde sería de esta institución, dijo "queremos que el gobierno

¹²⁵ Palavicini, Félix. Historia de la Constitución de 1917 T II p 208

¹²⁶ Idem p. 301

del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben de estar en esas condiciones. Si damos por un lado libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y de que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por años se le ha arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna Como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado..."¹²⁷

Hemos de hacer notar que en todas las opiniones que se vertieron sobre como debía quedar redactado el párrafo y artículo en cuestión, la principal preocupación que se notaba entre los constituyentes era lograr la libertad y soberanía local, y " hacer del municipio, que es la primera representación del individuo en sociedad políticamente, la base y objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra nacionalidad."¹²⁸ En efecto, el sentimiento generalizado que predominaba entre los constituyentes de Querétaro era el de lograr la plena autonomía económica del municipio por las razones expuestas, la discusión se centro por tanto, en la manera de lograrlo, sin minar la soberanía estatal ni municipal, y en cuanto al Distrito Federal, sin minar la Federal y la municipal, en como debian ser estas relaciones sin menoscabo de ninguna.

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ Lizardi, Fdo. cit po Palavicini op. cit. 302

Es importante dejar claro para los efectos de la presente tesis, que durante los multitudinarios debates, se consideró de enorme trascendencia sentar las bases de una verdadera libertad municipal a través de la libertad económica, no solo porque sin ésta última es imposible que se de la necesaria libertad política, jurídica, administrativa o cualquier otra, sino porque se estimó también que sin ella el municipio no puede existir y él debe existir por ser "la base fundamental del régimen republicano"¹²⁹, "la primera expresión política de la libertad individual"¹³⁰, "base y objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra nacionalidad"¹³¹, " porque el bien de la patria está íntimamente ligado al Municipio Libre"¹³².

A pesar de todas estas consideraciones no se ha logrado cumplir con el ideal revolucionario de la libertad económica como base de todas las libertades municipales, no ha dejado de ser un mero ideal, no se ha pasado " de la teoría literaria de la Constitución a la práctica, dura pero saludable, de la democracia."¹³³.

Sin embargo todos los problemas, obstáculos y tropiezos a los que se ha enfrentado el municipio a lo largo de su vida institucional, no han sido suficientes para que se deje de considerar al régimen municipal como un elemento esencial y muy importante en la fundamentación de toda democracia, pues es criterio general que si ésta institución no ha rendido los frutos que de ella se esperan, es porque no se han aplicado con sinceridad sus principios.

129 Ibidem

130 Ibidem

131 Ibidem

132 Ibidem

133 Lanz Duret, Miguel. op cit. p 366

REMINISCENCIAS MUNICIPALES EN EL ACTUAL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

El sistema de administración que rige actualmente al D.F., surge a la vida pública en 1928 en que por iniciativa del General Obregón se reforma el artículo 73 fracción VI de la Constitución General, quedando abolido con ello el régimen de municipalidades en el Distrito en cuestión, dándose nuevas bases para su organización política y administrativa, mediante las cuales se encargaba su gobierno al Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley, dicha ley se expidió en diciembre del año citado; en ella se definió que el órgano a través del cual el ejecutivo ejercería el gobierno de la capital sería el Departamento del Distrito Federal, al frente del cual se encontraría un Jefe del mismo, al que le correspondería desempeñar funciones gubernativas encomendadas en principio al Presidente de la República, es decir ejercer en el papel, lo mismo que hacían los Jefes políticos antes de la revolución mexicana.

De esta forma el Departamento del Distrito Federal viene a substituir al régimen de municipalidades que imperaba en la ciudad de México, quedando en consecuencia encargado de las funciones gubernativas que diversos ordenamientos precedentes encomendaban al desaparecido gobierno del Distrito, a los ayuntamientos y a los presidentes municipales de los extintos municipios.

Sin duda, todo el desarrollo histórico del régimen municipal que hemos analizado a lo largo de la presente tesis, conjuntamente con lo que de acuerdo con los doctrinarios del derecho debemos entender por municipio, que a continuación veremos, nos ayudará a descubrir las reminiscencias municipales que tiene la organización actual del D.F.

El investigador Hernandez-Gaona nos dice que el Municipio es " una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas)"¹³⁴ ; el doctor Burgoa Orihuela nos señala que es " una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman "descentralización por región"¹³⁵; por su parte el maestro Gabino Fraga dice que "es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"¹³⁶ ; el doctor Acosta Romero apunta que el municipio "no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales"¹³⁷ .

Ahora bien, en cuanto a los elementos formales del municipio (equiparables a los de un Estado), diversos autores nos señalan que una población, un territorio y una autoridad común lo constituyen, sin embargo el doctor Burgoa añade a éstos un orden jurídico, un poder público y un gobierno, además de dos aspectos sin los que a su juicio no podría subsistir ni existir aquel, la autonomía y la autarquía.

Partiendo de lo que hemos señalado, observamos ya ciertos paralelismos o reminiscencias municipales entre el municipio y el Departamento del Distrito Federal o mejor dicho, entre el primero y la organización administrativa del segundo, en razón en principio, de que el órgano denominado D.D.F. asumió todas las funciones y facultades de aquel.

¹³⁴ Hernandez-Gaona, Pedro Emiliano. op cit. p 9

¹³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. op cit. p 862

¹³⁶ Fraga.Gabino. Derecho Administrativo. México 1983 p 970

¹³⁷ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México 1990. Porrúa p 574

A mayor abundamiento, el Distrito Federal existe como tal y debe sus características particulares a que es la sede de los poderes de la Federación y de acuerdo con el artículo 43 constitucional es parte integrante de ésta, no es un estado de ella propiamente dicho por lo señalado en primer lugar, además de que carece de libertad, soberanía e independencia en cuanto a su régimen interior, amén de no estar jurídicamente reconocido como tal, sin embargo cuenta con todos los elementos esenciales y formales de uno, como son territorio, población, un orden jurídico, un poder o autoridad. En cuanto a su organización político-administrativa, el Distrito Federal tiene al igual que cualquier estado de la Federación y la Federación misma, tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con sus características propias, es decir sus autoridades legislativas y ejecutivas son organizadamente idénticas a las federales, aunque desempeñen material y territorialmente actos diversos como órganos Federales que como lo del Distrito la función judicial es la única encargada a órganos distintos de los de la Federación

Todo este breve panorama nos ayudará a efecto de entender en mejor medida la similitud que guarda la organización administrativa del Departamento del Distrito Federal con los Estados Federales en general y con el municipio en particular como base de la organización administrativa de estos últimos.

Ahora bien, como ya hemos señalado el Distrito Federal es una entidad federativa de acuerdo con la constitución y como tal, cuenta con un poder Legislativo, un Judicial y un Ejecutivo, el primero esta a cargo del Congreso de la Unión, el segundo a cargo de un órgano independiente de la administración central del Departamento y el tercero lo ejerce el ejecutivo de la nación por conducto de un gobernador (como técnicamente debe ser) del Distrito Federal designado por él.

El Distrito Federal cuenta pues, con todos los elementos formales que la Constitución General le otorga a un Estado de la federación, si bien con sus características muy sui

generis, debido a que es el asiento de los poderes federales; dentro de esta óptica el gobierno del D.F. cuenta con una organización similar a la de cualquier Estado de la República, donde las delegaciones del Departamento del Distrito Federal y el Departamento mismo desempeñan, aunque en menor medida, las funciones de los municipios en los Estados. la administración del Departamento del Distrito Federal guarda importantes coincidencias funciones, atributos y características de un municipio tales como posee un territorio, una población y una autoridad común a todos sus habitantes, administra los bienes del dominio público y los del privado del Departamento del Distrito (aunque esto es erróneo por las consideraciones que veremos mas adelante, debe referirse a los bienes del Distrito Federal), posee personalidad y capacidad jurídica, organiza la administración y los servicios públicos, presta los servicios, posee atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa de la federación y las locales, su función es principalmente de índole administrativa y política, realiza actividades culturales, posee un patrimonio sobre una base fiscal y de apoyo económico federal, todo esto en términos generales, si bien, es cierto también que por las mismas características de la Ciudad de México posee mayores facultades y atribuciones de cualquier municipio de la República, con la salvedad de que en la designación de los órganos de gobierno del Distrito Federal, no interviene la voluntad de ninguno de los habitantes de la Capital, salvo la del Ejecutivo Federal.

En efecto los municipios, en los Estados, son la base de la división territorial y político-administrativa de los mencionados entes con todas las características que la Constitución les otorga; las delegaciones del Departamento son también la base de la división territorial y político administrativa del Distrito Federal.

A mayor abundamiento, el artículo 14 de la Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal señala que éste se divide en delegaciones, enumerándolas a continuación, es decir, divide el territorio del Distrito en 16 delegaciones, y el artículo 15 señala que ellas

son "órganos desconcentrados" que ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones..." esto último le otorga su carácter político-administrativo aún cuando en 1970 se suprimió tal calificativo, ello siguiendo las consideraciones del maestro Acosta Romero que dice "la delegación es una unidad político administrativa regional que lleva acabo todas las atribuciones y cometidos que corresponden al Departamento del Distrito Federal, dentro del territorio geográfico de la misma delegación"¹³⁸ . es decir, desempeñan en el papel, aunque con menores facultades, las mismas funciones que el municipio realiza en los Estados

De igual manera, las delegaciones además de vigilar la debida prestación de los servicios públicos, realizan también actividades políticas, administrativas y culturales en el ámbito de sus respectivas competencias, sin embargo carecen de autonomía, autarquía y de la libertad jurídica de elección. Por ello no son equiparables formal ni jurídicamente al municipio, aun cuando por su conformación y naturaleza tienen importantes coincidencias con respecto a la organización de éste.

Es curioso que hasta con los vicios municipales que durante mucho tiempo hicieron nugatorio éste régimen durante el Gobierno del General Díaz, como son los prefectos y sub-prefectos, guarden significativas reminiscencias municipales, lo que ilustramos en palabras del maestro Ochoa Campos " Según la actual organización del Departamento del Distrito Federal, los delegados y subdelegados hacen las veces de los prefectos y subprefectos, si bien, con menor relevancia en su investidura, aunque con idénticos vicios en cuanto a que no son de elección popular y a que concentran las funciones en una sola persona, en vez de recaer en un cuerpo colegiado "¹³⁹

¹³⁸ Idem p. 276

¹³⁹ Ochoa Campos, Moises. op cit. p. 358

"Los delegados son la negación de la municipalidad, a pesar de que en algunos casos por iniciativa propia, se han convertido en promotores de la vida social. Sin embargo, nada puede quitarles su carácter de agentes gubernamentales, en un sistema esencialmente centralista"¹⁴⁰

"Esta institución de los delegados, bastaría para hacer valedera la afirmación de que, en el Distrito Federal, subsisten las mismas condiciones que hicieron nefastas a las prefecturas políticas, contra las cuales la Revolución enderezó el postulado del Municipio Libre"¹⁴¹

En efecto, estas apreciaciones de nuestro autor, nos ilustran de manera significativa como el principal postulado revolucionario, que era el municipio libre, solo ha quedado como una ilusión para los habitantes de la capital del país.

Como hemos observado durante el desarrollo del presente tema, la organización territorial y la político-administrativa del gobierno del Distrito Federal, aunque en menor medida y guardada toda proporción, presenta similitudes muy interesantes en torno al sistema de organización municipal, lo que nos lleva a decir que el municipio no ha podido ser suprimido totalmente de la faz de la ciudad de México y se presenta como una buena opción para democratizar a la capital de la República y dotar de derechos políticos al conglomerado humano más grande del país.

140 Idem p. 359

141 Idem

VIABILIDAD DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA OPCIÓN HISTÓRICA PARA SU DEMOCRATIZACIÓN.

La ciudad de México, a partir mismo de su origen ha gozado de una enorme preeminencia, desde su fundación por los aztecas fue considerada como la "capital" de aquellos tiempos, centro regulador de la vida política, económica y administrativa de los pueblos prehispánicos primero, luego, de la fusión de dos culturas y finalmente del México independiente.

Esta ciudad, desde su refundación por los españoles ha contado con una administración municipal, al tenor de la cual durante el coloniaje español "adquirió una nueva dimensión política, cultural y económica que la convirtieron en la Nobilísima Ciudad Metropolitana y Cabeza del Reyno"¹⁴²

En efecto, durante la dominación española "se mantuvo en términos generales el sistema de autonomías locales divididas originalmente en reinos y provincias, mientras que la división local era de repúblicas de indios y cabildos"¹⁴³, sin embargo, la lucha por la independencia cambió el destino político del país y el de la ciudad de México, siendo durante ella que los cabildos hispanoamericanos tuvieron una función destacada como precursores de la independencia, siendo los primeros que levantaron la voz para proclamar la soberanía popular.

Ahora bien, la historia del Distrito Federal ha estado asociada a la del federalismo mexicano, y el primero se ha identificado desde sus orígenes con la ciudad de México,

¹⁴² Díaz Alfaro, Salomón. op cit. p.199

¹⁴³ Silva Badillo, Carlos Enrique. El Distrito Federal y el Estado del Valle de México, 1814-1917 cont. en la memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano. UNAM México 1988 p.1004

sin en cambio la historia del municipio mexicano no ha estado identificada siempre con la del D.F. ya que es anterior a la de éste, y si ha estado identificado con la de la capital; fue tal vez por esta razón, aunada a la de que el municipio es una gran institución, que si ha funcionado cuando no ha sufrido actitudes injerencistas por parte de los gobiernos centrales, como nos lo demuestra su historia; amen de ser la primera institución democrática por excelencia que preserva los derechos políticos de sus habitantes, que tres Congresos Constituyentes en diferentes épocas han conservado a los ayuntamientos en la ciudad de México.

A mayor abundamiento, históricamente el régimen municipal ha estado ligado íntimamente al Distrito Federal, y aún más a la ciudad de México, es decir, su estructura y organización política, económica y administrativa se ha conformado basándose en los ayuntamientos, desde la refundación de la segunda por los españoles y desde la creación del primero; las anteriores consideraciones tuvieron un valor importante, aunado a la necesidad de preservar los derechos políticos de los habitantes de la capital, en el pensamiento de los constituyentes de 1824, 1856 y 1917, siendo por ello que decidieron que la mejor forma de gobierno para la ciudad capital sería la organización municipal con sus características particulares por ser el asiento de los poderes de la Federación.

Durante los debates en el Congreso General Constituyente de 1824 ni siquiera se cuestionó sobre la base de la organización del gobierno de la capital, tal vez por que de manera natural, por la larga tradición y desarrollo de la ciudad se imponía el régimen municipal, lo anterior se fundamenta en que se estableció respecto de la ciudad que "... para su gobierno municipal, se seguirán observándose las leyes vigentes..."¹⁴⁴

¹⁴⁴ Artículo 7o. del Decreto de 20 de Noviembre de 1824, expedido por el Congreso del mismo año. cit por Rendón Huerta Barrera, Teresita. op cit. p 332

En los debates del constituyente de 1857 surgió de nuevo el tema del gobierno interior del DF y conjuntamente con éste el de los derechos políticos de la habitantes de la capital, ello no porque se considerara suprimir a los ayuntamientos, eso no estaba a discusión, el gobierno de la ciudad de México se organizaría sobre la base de los municipios, sino porque se dejaba al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo a la capital; sin embargo se reservó para el pueblo la organización municipal ya que como se dijo "La comisión ha querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso ha creído imposible que existan a la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado"¹⁴⁵, lo que se discutió fue la facultad del Congreso de la Unión para arreglar el régimen interior del Distrito, por ello la última parte de la transcripción anterior; en efecto, la discusión en aquella ocasión no se centró en la conveniencia o inconveniencia, en la viabilidad o no del régimen municipal para la capital de la República, puesto que su tradición y frutos rendidos lo hacían viable por naturaleza propia, los debates se centraron en la facultad que se le otorgaba al Congreso General para legislar en lo relativo al gobierno interior de la ciudad, en contra de lo cual se dijo "da tristeza ver que, cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, que quisiera que el Distrito en su administración interior esté bajo la tutela del Congreso General, es decir, de un cuerpo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades. Este empeño es antidemocrático, está en abierta contradicción con muchas disposiciones constitucionales y va al absurdo de las tutorías para los pueblos."¹⁴⁶

Así pues, como resultado de aquel congreso en la organización del Distrito Federal se consagró la facultad de los habitantes del mismo de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, si bien no se les permitió contar con un congreso propio; posteriores reformas harían nugatorio el derecho a elegir las autoridades mencionadas,

¹⁴⁵ Mata, José María. *cont. en Zarco, Francisco. op. cit. p. 924*

¹⁴⁶ Diputado Cendejas. *Idem*

centralizándose tal cuestión; no es sino hasta el triunfo de la revolución en que al calor de sus ideales, que llevan por base el municipio libre, se revitaliza ésta institución.

De nueva cuenta durante el Congreso Constituyente de 1917 no se pone a discusión la necesidad de contar con un sistema municipal como base de la organización de la capital, los debates fueron en torno a la organización que había de tener éste, puesto que el proyecto de Carranza establecía en términos generales que el ayuntamiento de la ciudad de México por excepción, no se elegiría popular y directamente, sino que se integraría con los comisionados que determinara la ley, lo cual fue duramente impugnado.

Es de hacer notar, que de acuerdo con la propuesta de Carranza el territorio del Distrito Federal se dividiría en municipalidades y cada una de ellas estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, la excepción a que se aludió anteriormente era para la municipalidad del centro de la capital, por tanto no fue punto de discusión el que las demás partes integrantes del Distrito Federal contarán con este sistema de administración; sin embargo aquella excepción fue suprimida.

Respecto de los debates mencionados en torno a la organización de la capital de la República, el licenciado Salomón Díaz hace la observación " De los alegatos del constituyente quedaba claro que no era suficiente considerar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes: era importante también estimar la historia de la ciudad de México, la tradición municipal que éste había tenido, así como su realidad demográfica y territorial el Constituyente fue receptivo a todas estas circunstancias..."¹⁴⁷, y por ello se aprobó el régimen de municipalidades como base de la organización política y administrativa de la sede de los poderes federales.

¹⁴⁷ Díaz Alfaro, Salomón. op cit. p. 711

Hasta el momento encontramos que la viabilidad del municipio como base de la organización del Distrito Federal históricamente no ha sido impugnada, solo sus modalidades, debido al controvertido asunto de conciliar la preservación de los derechos políticos de los habitantes de él, con la naturaleza propia de una entidad que necesariamente ha de ser distinta a la de cualquier estado de la federación.

El Distrito Federal es una entidad federativa que representa para el país un centro cultural, económico, político y social de primer orden, sin embargo su problemática es muy compleja pues en ella viven cerca de 20 millones de habitantes, los servicios públicos básicos no pueden prestarse segmentadamente; los problemas a que se enfrentan los habitantes de esta macropolis no pueden ser resueltos sólo son medidas administrativas centralizadas, que implican su absorción por un solo ente y la unidad de decisiones y criterios, por ello en un principio se organizó bajo la base del municipio libre debido a la necesidad de descentralizar la administración pública y que se pudieran tomar las decisiones adecuadas al estar cerca del problema; posteriormente al ser suprimido el régimen de municipalidades en el Distrito Federal, debido a las dimensiones de éste se advirtió la necesidad de dividirlo territorial y administrativamente en delegaciones, sin embargo, éstas no han funcionado por que se encuentran subordinadas al poder central con facultades restringidas que las imposibilitan para dictar soluciones adecuadas en torno a sus propias dificultades.

La enorme extensión física y demográfica del D.F. propicia que los problemas inherentes a éste no puedan ser solucionados desde una óptica centralista, como es la que tiene actualmente la administración pública de la capital; en efecto, las necesidades propias de cada delegación, en que se divide el territorio de la ciudad de México, no pueden ser satisfechas por una autoridad o gobernador que se encuentre alejado de ellas, y los

delegados no cuentan con facultades suficientes para atenderlas, amen de carecer de la representatividad y calidad moral necesarias para hacerlos.

En la actualidad el nivel de gobierno verdaderamente local se da en las delegaciones; es ahí donde se gestionan los problemas, del lugar donde se da una mayor participación ciudadana en la vida pública de la ciudad, desafortunadamente los delegados no cuentan con las facultades, ni la fuerza propia para atender y encauzar las demandas sociales.

Es a nivel delegación donde se dan las expresiones de la vida colectiva y sin excepción los problemas que confronta la sociedad, igualmente a lo que ocurre en los municipios sólo que estos, únicamente en teoría, cuentan con las facultades y atributos jurídicos, políticos y administrativos necesarios para atender esas demandas de su comunidad.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados principalmente, carecen de facultades políticas y administrativas, de la legitimidad y representación que da el voto ciudadano, no representan la opinión de la mayoría política de su comunidad o de la ciudad, carecen de fuerza propia para hacer cumplir la ley, y ello se debe a que no están sostenidos más que de su nombramiento, es decir, que su poder no tiene relación con una comunidad política local y no tiene ni la autonomía ni las facultades suficientes para gobernar; la reinstauración del régimen municipal o cualquier otra forma de gobierno que adquiriera sus características solucionaría esas aberraciones jurídicas y sociales, les daría la residencia y conocimientos locales obligatorios para un mejor gobierno y solución de los problemas de la ciudad; posibilitaría la toma de decisiones adecuadas y controlar con mas efectividad los resultados de éstas, es decir, se acercaría a los núcleos poblacionales la toma de decisiones para que con conocimiento de causa se provea a la solución de los problemas inherentes a esa comunidad, que por supuesto no son los

mismos a los de cualquier otra aún cuando todas estén dentro del territorio del Distrito Federal

La historia municipal nos ha demostrado que no existe mejor ente através del cual se desconcentren las actividades administrativas, políticas, económicas, culturales y sociales que el municipio, ya que esta institución no es independiente ni es un poder soberano dentro de un estado, es un órgano al cual se le ha conferido autonomía en cuanto a su régimen interior para que atienda y solucione los problemas de su comunidad, para que canalice las inquietudes y propuestas sociales, para que en él se formen los agrupamientos sociales así como las identidades territorales que, en toda democracia son la base de comunidades político-sociales, es decir, es a nivel municipal donde un cuerpo colegiado de ciudadanos electos en forma directa puede gobernar, representar grupos, tendencias e intereses de la sociedad y al mismo tiempo ser responsable ante ella, eso es un ayuntamiento y todavía no existe algo mejor.

Las delegaciones son órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, a las cuales en beneficio de una mejor atención de los problemas locales es necesario que se les aumenten sus facultades políticas y administrativas, se les otorgue una mayor autonomía en la toma de las decisiones que puedan redundar en un mejor gobierno, y ello sea cual fuere el nombre que adquirieran estas, no será sino una administración municipal

Dentro del aspecto jurídico-político, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los delegados del mismo son personas que carecen de legitimidad y representatividad política, son la negación de los principios fundamentales del sistema federal en que vivimos, es decir, son la nulidad del gobierno republicano, representativo y popular porque la voluntad colectiva no se consulta para su renovación o remoción, no son

designados en forma directa e inmediata por el pueblo y éste no interviene en su elección; la reimplantación del régimen municipal como base de la organización del D.F., es viable en tanto que dotaría a los titulares del poder público de la representatividad, legitimidad, popularidad y residencia de la que hoy carecen; territorial y administrativamente facilitaría la toma de decisiones para solucionar los problemas más apremiantes de su comunidad al estar cerca de ellos y contar con las facultades para resolverlos.

Políticamente restituiría a los habitantes de la ciudad de México de los derechos políticos que le fueron arrebatados en 1928, situación antidemocrática en que están colocados desde entonces.

La población de la ciudad de México a últimas fechas ha adquirido un nivel de conciencia política bastante importante que ha convertido a sus pobladores en personas abiertas y deseosas de participar en la solución de los problemas comunes, quieren gobernar su capital y están hartos de manipulaciones, de esperar seis años para volver a renovar sus esperanzas y no tener medio efectivo de control sobre las decisiones de sus gobernantes; el excesivo poder concentrado que han venido detentando las autoridades del Departamento del Distrito ha generado un sentimiento de irritación en sus habitantes y por consiguiente " desde el punto de vista político ha conducido a cada vez una mayor frustración por ausencia de interés y por las escasas oportunidades de intervención que el pueblo tiene en las decisiones de gobierno"¹⁴⁸; es por estas consideraciones que se hace necesaria una difusión de ese poder concentrado, acercar la toma de decisiones a un nivel de gobierno verdaderamente local que hoy día se encuentra en las delegaciones del Departamento del D.F. y que sin embargo dada su organización de funciones y

¹⁴⁸ Berlín Valenzuela, Francisco. Los Problemas Jurídicos de México. Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C., México, 1982. p. 235

facultades, no sirven para encauzar los anhelos mientras su estructura administrativa no se acerque al modelo municipal

Se aducen razones prácticas para el no restablecimiento del régimen municipal en la capital del país, sin embargo cuando el Congreso de Veracruz en 1952 presentó un proyecto que pretendía suprimir a los municipios en las capitales de los Estados de la Federación, el senado de la Republica rechazó tal proyecto aduciendo que "seria dar un nuevo golpe al Municipio Libre, base de nuestras instituciones democráticas, e ir no sólo contra la mente de los autores de la Constitución, sino contra las legítimas aspiraciones del pueblo y contra su arraigada convicción de que el Municipio Libre es una institución moral para la vida de la República y una indispensable escuela para el desarrollo de la democracia"¹⁴⁹, es pues notoriamente injusto que estas mismas apreciaciones no se consideren validas tratándose de los municipios en la capital del país, aunque si bien es cierto que por ser la sede de los poderes federales requiere de una organización distinta, esta no necesariamente debe ser contraria a la municipal, pues al distar de las características municipales se ha provocado una enorme anarquía en los órganos centralizados del poder que ha desembocado en una mala administración pública.

Ahora bien, si tomamos como valederas las afirmaciones del maestro Lanz Duret en el sentido de que las verdaderas causas por las que se suprimieron los ayuntamientos de la capital fue por " la escandalosa inmoralidad de sus autoridades municipales, el despilfarro de los fondos públicos puestos a su cuidado y el abandono de los servicios urbanos..."¹⁵⁰, notamos entonces que este suprimir primero, una de las instituciones de mayor utilidad e importancia, y segundo, abolir la democracia en aras de un mejor manejo de la administración pública, no ha rendido los frutos que se esperaban de ello,

¹⁴⁹ Ochoa Campos, Moises. op cit. p.520

¹⁵⁰ Lanz Duret, Miguel. op cit. p.368-369

pues se ha incurrido en las mismas causas que ha juicio de nuestro autor, motivaron la supresión del sistema municipal en el Distrito Federal; bajo esta óptica se antojaba mas una redefinición del esquema municipal, sin embargo se impuso el principio de que a menos organización de la sociedad civil corresponde mayor poder de la sociedad política y a mayor organización de la primera, menor poder de la segunda, y, fueron suprimidos los municipios.

Es viable la reinstalación del régimen municipal en la ciudad de México, debido a que los complejos y gravísimos problemas a que se enfrentan los habitantes de esta macropolis no pueden ser resueltos sólo con medidas administrativas centralizadas, que no son las adecuadas por estar lejos de las causas del problema o por carecer de facultades suficientes para resolverlos.

Ningún gobierno que se instituya en la ciudad sea cual fuere la forma que adopte, por mejores intenciones que tenga, puede enfrentar con éxito esos problemas sino cuenta con la confianza, el respaldo y la simpatía de los gobernados, consenso que sólo es posible en las urnas, y hasta el momento no se ha encontrado mejor forma de lograrlo en primera instancia, que através de los municipios.

Sin embargo, no debemos perder de vista que debido a la gran extensión y demografía de la ciudad de México, parte importante de la prestación de los servicios públicos tales como agua, drenaje, corriente eléctrica, etc, deben ser visualizados en su conjunto, pues no es posible que estos se presten en forma segmentada, por lo que debe de haber un Consejo o Coordinación ciudadano de planeación metropolitana que fije y regule principios y prioridades en torno a los servicios que por la naturaleza propia de la capital no deben dividirse territorialmente, ni dejarse a criterios sexenales; pero sin embargo, la población del Distrito Federal no debe ser marginada de las decisiones fundamentales

que le afecten, primordialmente a nivel local que hoy día se haya ubicado en las delegaciones.

No debe existir temor a la reimplantación de los municipios en el Distrito Federal, ya que éste ha sido creado para manejar los intereses colectivos de la población, no es un poder soberano dentro de un estado, sino una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se ha dado autonomía en el área administrativa para prestar éstos y manejar los bienes que forman su patrimonio, además de que el municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de la Federación, así como a cumplir con los objetivos políticos y económicos del gobierno federal.

Ahora bien, el municipio que se reimplantaría en la ciudad de México necesariamente y debido a las peculiaridades características del D F, no podría ser exactamente el mismo que rige para los estados de la Federación pues deberá contar con un mayor número de facultades en cuanto al aspecto puramente local (delegaciones) y con facultades atemperadas en ramos que a causa de la magnitud territorial y demográfica de la capital no puedan ni deban atenderse segmentadamente debido a la mayor anarquía administrativa que se ocasionaría, es por ello que como ya hemos mencionado se requeriría de un consejo, coordinación o ayuntamiento mayor que asegure la unidad y eficacia de los servicios públicos y facilite la coordinación de las disposiciones conjuntas para toda la metrópoli.

La reinstauración del municipio para la ciudad capital es viable en tanto que el costo político sería menor, ocasionaría únicamente que el partido que resulte mayoritario "...tendría que convivir en el gobierno con otras fuerzas políticas (como en cualquier parte del mundo civilizado) por lo que tendría que negociar todo -como ahora- pero en

público y con marcos institucionales republicanos, es decir, basados en el principio de representación"¹⁵¹

El municipio sería viable en tanto que subsanaría las formas antidemocráticas y centralistas que rigen actualmente a la capital de la república; consolidaría la democracia representativa establecida por nuestra constitución; reconocería derechos políticos a los ciudadanos de la ciudad de México; ayudaría a la solución eficaz de muchos de los problemas que aquejan a los habitantes del Distrito Federal, pues el estar cerca de ellos facilitaría la toma de decisiones adecuadas y le permitiría controlar la efectividad de ellas; se revitalizarían los ideales revolucionarios de los constituyentes de 1917 ya que se volvería al camino trazado por ellos en el sentido de que las formas de gobierno en el país debían estar fundadas en la democracia representativa y el sufragio directo y secreto, sustentadas en el principio de la división de poderes, que tendrían como fundamento de la descentralización política al municipio.

Finalmente y a fin de lograr la completa democratización del Distrito Federal creemos que es necesario que la capital de la República debe contar con un Congreso propio que legisle exclusivamente para ésta, cuyos miembros sean elegidos popular y directamente por sus ciudadanos. Lo anterior a fin de subsanar el hecho de que la legislación que rige la vida de los capitalinos " provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República"¹⁵², lo que genera además que estos congresistas no tengan el arraigo necesario para conocer con exactitud los problemas que aquejan a los capitalinos y en consecuencia las leyes emanadas de ellos no siempre son afortunadas en su fin; un

¹⁵¹ Azuela, Antonio. Periódico La Jornada, 24 de Abril de 1993 p.33

¹⁵² Burgoa Orihuela, Ignacio. op cit. p. 932

congreso local propio daría representatividad política a la ciudadanía de la ciudad de México, los legisladores estarían en posibilidad de conocer con exactitud las necesidades propias de la capital y sus habitantes "El Congreso local así mismo podría dedicar mayor tiempo al estudio y discusión de las iniciativas de ley presentadas, lográndose en consecuencia mayor precisión en la técnica legislativa."¹⁵³ en suma, es muy conveniente e importante que los ciudadanos de la capital cuenten con autoridades y congreso propios. En cuanto al poder judicial éste se encuentra perfectamente definido y estructurado.

¹⁵³ Acosta Romero, Miguel. op cit. p. 288

CONCLUSIONES

El municipio nace formalmente en Roma cuando al expandir su fronteras por Italia se encuentra con el problema de como administrar los territorios conquistados, pues si bien los pueblos ya le estaban sometidos, ahora se les debía administrar a fin de obtener provecho de ellos, sin embargo existia la incapacidad e inconveniencia de absorber las tareas administrativas con personal propio, siendo por ello que los romanos renuncian al sistema de anexión completa, que venian empleando y decidieron otorgar a los pueblos sojuzgados cierta independencia, en cuanto a su organización interna, con administración y magistrados propios, es decir, los dotó de una estructura politico-administrativa similar a la suya, sistema que cristalizará con el nombre de régimen municipal.

El sistema municipal constituyó un factor determinante en la asimilación de las estructuras juridica-socioeconómicas romanas por parte de los indigenas, proceso que se conoce con el nombre de romanización, el cual lievo del régimen tribal de vida primitiva de los conquistados a la organización politica de una provincia imperial; el municipio se convirtió en el órgano fundamental de la administración, y en el centro de una unidad administrativa territorial muy eficaz.

Se atribuye al municipio el ser el responsable del florecimiento del imperio romano y de haber cargado con el peso de la romanización; es tal la importancia que se le atribuye a ésta institución que se afirma que cuando ella entró en decadencia, decayó también todo el mundo dominado por las águilas romanas, lo que es fácil advertir, si observamos que se constituyó en la base primordial de la administración territorial imperial.

A lo largo de su historia institucional, el municipio cuenta con importantes aportaciones a la vida moderna, en efecto, se le atribuye el haber orientado hacia un nuevo estilo de vida a la sociedad de la primera Edad Media, y el constituirse durante esa misma época en el precursor del estado moderno, ya que la primera realización práctica de los

principios que hoy rigen nuestra vida, tales como la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad de fuero y la igualdad de derechos políticos y civiles hayan su origen y fundamento en la esfera municipal; hasta aquí podemos constatar que este régimen ha sido la más importante aportación institucional del hombre antiguo al moderno

En España el municipio identificó al pueblo en el amor a la patria y a la libertad, fue una institución política de primera importancia, al grado de que la conciencia municipal y lo que ello engendraba, constituyó un factor determinante en la destrucción del poderío árabe, donde en lo que se llamó la reconquista tuvieron una importante participación; alcanzaron tal grado de desarrollo los calbidos españoles que se afirma que ejercieron una poderosa influencia en la organización civil y política, y orientaron la vida social en la época contemporánea.

Hasta el momento podemos concluir que el régimen municipal posibilitó en gran medida a la organización, desarrollo y explotación de diversos territorios, los que posteriormente, bajo la sombra de ésta institución se transformarían en verdaderos Estados; el municipio contribuyó en ésta misma medida en las nuevas tierras descubiertas en lo que se denominaría, Continente Americano, particularmente en las que se designarían con el nombre de Nueva España

Durante el México prehispánico encontramos que la organización comunal del pueblo azteca o mexicana, con diversos matices, grado de evolución y desarrollo, es harto similar a la organización municipal occidental heredada de Roma con tradiciones celtiberas y con matices germánicos, con lo cual podemos afirmar que el municipio se ha venido revelando como una forma natural de organización comunal a la que el derecho ha revestido de personalidad jurídica según los usos y costumbres de cada época.

Muchos autores han considerado que la organización mexicana basada en el calpulli es el antecedente remoto americano de los municipios que tras la conquista española se instalarían en el Nuevo Mundo, podemos concluir entonces, que en cada época el municipio con características propias de la época y pueblo que lo adopta, se ha constituido como una institución eficaz en la organización política de las comunidades humanas y de los territorios en que ésta se distribuye.

El municipio es la primera institución de carácter político que se asienta en la Nueva España, de él emanará la autoridad de Hernán Cortés en América, es aquel quien legitimará los actos de éste para lograr primero, la conquista, y luego para organizar los vastos territorios descubiertos y sometidos, es decir, siguiendo con la tradición romana, es sobre la base del régimen municipal que se administrarán los pueblos conquistados; es pues la institución municipal la que permitirá y posibilitará la conquista y organización de lo que fuera el llamado "Imperio Azteca".

Al amparo de la institución en cuestión, se desarrollará lo que llegaría a ser la República Mexicana, en efecto, a la usanza romana los españoles establecieron dos tipos de municipios, los de ellos y los de indios; los primeros sirvieron para que aquellos pudieran explotar y aprovechar los terrenos de que se les dotó, cimentando con ello la colonización; los segundos sirvieron para favorecer la cristianización y civilización de los indios, para adiestrarlos en el buen gobierno y que adquirieran la experiencia e idoneidad necesarias para la administración de su República, es decir, que provocara para los españoles el fenómeno de la españolización de las culturas prehispánicas, por tanto no han sido nada despreciables los frutos que ha rendido la institución en estudio. El municipio ha sido adoptado desde siempre como base del adiestramiento administrativo comunal, del buen gobierno y desarrollo armónico de la comunidad que lo adopta. Esta

ciudad de México, desde su refundación por los españoles ha contado con una administración municipal, al tenor de la cual durante el coloniaje español adquirió una dimensión económica cultural y política que la convirtieron en la Nobilísima Ciudad Metropolitana y Cabeza del Reino.

La organización administrativa española fundada sobre la base del municipio perdurará por cerca de doscientos años, podemos aseverar entonces, que si esta forma de gobierno y administración no funcionara, no podría haber existido por tanto tiempo, ni hubiera trascendido más allá de las fronteras romanas inicialmente, y españolas posteriormente, el gran enemigo al que siempre se ha enfrentado el municipio, es la centralización, gérmen que de constante lo ha asediado y no le ha permitido cumplir con sus propósitos comunales, naturales y jurídicos.

El municipio fue un precursor importante en la independencia de la Nueva España, éste, y principalmente el de la ciudad de México, fue el primero que habló de la soberanía del pueblo; los municipios se constituyeron en el catalizador de los descontentos que por todos lados imperaban en contra de la dominación española.

Durante buena parte de nuestra época independiente el municipio no pudo desarrollarse, aunque a decir verdad ninguna institución política lo pudo hacer, debido a las constantes luchas fratricidas que no permitieron la consolidación de régimen alguno, con los resultados por todos conocidos. Sin embargo, a pesar de haber sido relegada mucho tiempo esta institución, nunca pudo ser olvidada y se convirtió en el principal postulado revolucionario debido a la certidumbre de que sólo estableciéndola, reglamentándola y dejándola desarrollarse sería posible lograr la evolución de la República Mexicana, los revolucionarios reconocieron las bondades y virtudes del establecimiento de un sistema federal sobre la base del régimen municipal, aún en la capital del país, y en su

oportunidad consecuentes con sus ideas, lo plasmaron así en la Constitución que nos rige actualmente, sin embargo debido a la falta de sinceridad al momento de aplicación de las normas, la institución municipal no se ha convertido en lo que esperaban los revolucionarios.

El constituyente de 1917 estaba tremendamente consciente de los enormes beneficios que traería para el desarrollo del país, de la capital, de la democracia y desarrollo de la vida comunal el establecimiento del municipio libre como base de la organización territorial, política y administrativa de la nación y de ello dejaron constancia clara en los debates en torno a este asunto, que se dieron durante el Congreso constituyente de referencia.

A mayor abundamiento, históricamente el régimen municipal ha estado ligado íntimamente al Distrito Federal, y aún más a la ciudad de México, es decir, su estructura y organización política, económica y administrativa se ha conformado basándose en los ayuntamientos, desde la refundación de la segunda por los españoles y desde la creación del primero; las anteriores consideraciones tuvieron un valor importante, aunado a la necesidad de preservar los derechos políticos de los habitantes de la capital, en el pensamiento de los constituyentes de 1824, 1856 y 1917, siendo por ello que decidieron que la mejor forma de gobierno para la ciudad capital sería la organización municipal con sus características particulares por ser el asiento de los poderes de la Federación. La institución municipal desde siempre ha sido considerada como un elemento importantísimo en la consolidación de toda democracia que se precie de serlo y así mismo en la descentralización política y administrativa de una región.

El municipio ha sido fiel acompañante de la ciudad de México y ha jugado un papel importante en su consolidación, si tal sistema no funcionó debidamente cuando tuvo vigencia en la capital se debió a que como se dijo en la iniciativa de ley por la cual

fueron suprimidos, por que en todo tiempo el Ejecutivo General y el Congreso General estuvieron controlando la administración municipal, de tal manera ¿cómo es posible que se diga que no ha funcionado y que es necesaria su desaparición, cuando sus atribuciones en todo tiempo han estado restringidas y absorbidas por los poderes federales? ¿no era acaso mejor que en beneficio de una mejor administración pública, atendiendo a su importancia y larga tradición se buscaran fórmulas para hacerlo mas efectivo?

Se ha dicho que la supresión de los municipios en la ciudad de México fue necesaria debido a los conflictos que se suscitaban entre los poderes de la Federación y los municipios, sin embargo resulta ridícula tal afirmación, ya que sería ingenuo suponer que el tradicional nivel de conciencia política predominante hasta hace poco representara resistencias serias y recias, para el Presidente, en el manejo de la municipalidad capitalina del pasado; la verdadera razón que se ha tenido en cuenta para primero suprimir el régimen de municipalidades en el Distrito Federal y segundo, para mantenerlo, así, impidiendo que los capitalinos se den un gobierno propio, es porque a menos organización de la sociedad civil ha correspondido mayor poder de la sociedad política.

El Distrito Federal es una entidad federativa que representa para el país un centro cultural, económico, político y social de primer orden; sin embargo su problemática es muy compleja pues en ella viven cerca de 20 millones de habitantes, los servicios públicos básicos no pueden prestarse segmentadamente; los problemas a que se enfrentan los habitantes de esta metrópolis no pueden ser resueltos sólo con medidas administrativas centralizadas, que implican su absorción por un solo ente y la unidad de decisiones y criterios; por ello en un principio se organizó bajo la base del municipio libre debido a la necesidad de descentralizar la administración pública y que se pudieran tomar las decisiones adecuadas al estar cerca del problema; posteriormente al ser suprimido el

régimen de municipalidades en el Distrito Federal, debido a las dimensiones de éste se advirtió la necesidad de dividirlo territorial y administrativamente en delegaciones, sin embargo, éstas no han funcionado por que se encuentran subordinadas al poder central con facultades restringidas que las imposibilitan para dictar soluciones adecuadas en torno a sus propias dificultades.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados principalmente, carecen de facultades políticas y administrativas, de la legitimidad y representación que da el voto ciudadano, no representan la opinión de la mayoría política de su comunidad o de la ciudad, carecen de fuerza propia para hacer cumplir la ley, y ello se debe a que no están sostenidos más que de su nombramiento, es decir, que su poder no tiene relación con una comunidad política local y no tiene ni la autonomía ni las facultades suficientes para gobernar; la reinstauración del régimen municipal o cualquier otra forma de gobierno que adquiriera sus características solucionaría esas aberraciones jurídicas y sociales, les daría la residencia y conocimientos locales obligatorios para un mejor gobierno y solución de los problemas de la ciudad, posibilitaría la toma de decisiones adecuadas y controlar con mas efectividad los resultados de éstas, es decir, se acercaría a los núcleos poblacionales la toma de decisiones para que con conocimiento de causa se provea a la solución de los problemas inherentes a esa comunidad, que por supuesto no son los mismos a los de cualquier otra aún cuando todas estén dentro del territorio del Distrito Federal.

La historia municipal nos ha demostrado que no existe mejor ente através del cual se desconcentren las actividades administrativas, políticas, económicas, culturales y sociales que el municipio, ya que esta institución no es independiente ni es un poder soberano dentro de un estado, es un órgano al cual se le ha conferido autonomía en cuanto a su régimen interior para que atienda y solucione los problemas de su comunidad, para que

canalice las inquietudes y propuestas sociales, para que en él se formen los agrupamientos sociales así como las identidades territoriales que, en toda democracia son la base de comunidades político-sociales, es decir, es a nivel municipal donde un cuerpo colegiado de ciudadanos electos en forma directa puede gobernar, representar grupos, tendencias e intereses de la sociedad y al mismo tiempo ser responsable ante ella, eso es un ayuntamiento y todavía no existe algo mejor.

Es viable la reinstauración del régimen municipal en la ciudad de México, debido a que los complejos y gravísimos problemas a que se enfrentan los habitantes de esta metrópoli no pueden ser resueltos sólo con medidas administrativas centralizadas, que no son las adecuadas por estar lejos de las causas del problema o por carecer de facultades suficientes para resolverlos. Ningún gobierno que se instituya en la ciudad sea cual fuere la forma que adopte, por mejores intenciones que tenga, puede enfrentar con éxito esos problemas sino cuenta con la confianza, el respaldo y la simpatía de los gobernados, consenso que sólo es posible en las urnas, y hasta el momento no se ha encontrado mejor forma de lograrlo en primera instancia, que a través de los municipios. El municipio sería viable en tanto que subsanaría las formas antidemocráticas y centralistas que rigen actualmente a la capital de la república; consolidaría la democracia representativa establecida por nuestra constitución; reconocería derechos políticos a los ciudadanos de la ciudad de México; ayudaría a la solución eficaz de muchos de los problemas que aquejan a los habitantes del Distrito Federal, pues el estar cerca de ellos facilitaría la toma de decisiones adecuadas y le permitiría controlar la efectividad de ellas; se revitalizarían los ideales revolucionarios de los constituyentes de 1917 ya que se volvería al camino trazado por ellos en el sentido de que las formas de gobierno en el país debían estar fundadas en la democracia representativa y el sufragio directo y secreto, sustentadas en el principio de la división de poderes, que tendrían como fundamento de la descentralización política al municipio.

Atraves de todo lo que hemos observado, son muchas las virtudes que se han señalado acerca de el municipio, sus aportaciones a la vida como hoy la conocemos han sido muy importantes a lo largo de su historia; su larga tradición jurídica e histórica dentro de la administración de la comunidad como escuela de la democracia y de las libertades sociales lo constituyen en un instrumento indispensable en la vida social del hombre; su viabilidad y reinstauración en la capital de la República con características técnicas diferentes a las que tuvo hasta antes de su supresión, es incuestionable, ya que permitiría conjugar la pluralidad que hoy existe entre los capitalinos, encauzar la cada vez mas creciente politización de los habitantes del Distrito Federal, podría propiciar mayores oportunidades a la ciudadanía de acceder a los órganos de poder, de contribuir al mejoramiento de la vida comunitaria y a subsanar la falta de derechos políticos de los habitantes del D.F., les daría representatividad y legitimidad a los titulares del poder público de la capital.

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre Beltrán, Gonzalo. Formas de Gobierno Indígena. Imprenta Universitaria. México 1953.
- Alonso Romero, Miguel. Un Año de Sitio en la Presidencia Municipal. Edit. Hispano-Mexicana. México, 1923
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 9ª Ed. México, 1990.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1989.
- Castillo M., Víctor. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. Instituto de Investigaciones Históricas. México, 1972.
- Carpizo McGregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Edit. Porrúa. México, 1986.
- Clavijero, Francisco Javier. Historia Antigua de México. Edit. Porrúa. México, 1968.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. México 1993.
- Dana Montaña, Salvador M. Estudios de Política y Derecho Municipal. Universidad de Zulia. Maracaibo, 1962.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del 25 de Abril y 14 de mayo de 1928.
- Diario de Debates de la Asamblea de Representantes del 16 de abril de 1993.
- Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, II Tomos. Ed. Facsimilar. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1985.
- Duret Lanz, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Norgis. México 1959.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Edit. Omeba
- Esquivel y Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. II Tomos. Edit. Porrúa. México 1984.

Federación Nacional de Colegios de Abogados, A.C. Los Problemas Jurídicos de México. México, 1982.

F. Margadant, Guillermo S. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. UNAM, México, 1993.

F. Margadant, Guillermo S. Los Funcionarios Municipales Indianos Hasta las Reformas Gaditanas. Exposición contenida en la Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano. UNAM. México 1988

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 18ª Ed. Edit. Porrúa. México, 1978.

Gibert, Rafael. Historia General del Derecho Español. Imp. F. Román Horno de Haza. Granada 1968.

Hernandez-Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1991.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagesimo quinto aniversario. UNAM. México 1992.

Kohler, Joseph. El Derecho de los Aztecas. Revista de Derecho Notarial. México. México. 1959.

Lalinde Abadía, Jesus. Iniciación Histórica al Derecho Español. Edit. Ariel. Barcelona 1970.

León Portilla, Miguel. Visión de los Vencidos. UNAM. México 1987.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 14ª ED. Edit. Porrúa. México 1993.

Lopez Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. Edit. El caballito. 20ª Ed. México 1982.

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Edit. Harla México 1991.

Mommsen, Theodor. Historia de Roma. Tomo I Edit. Helios. México 1986.

Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano. UNAM. México 1988.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Derecho Precolonial. Porrúa. México 1981

- Montaño, Agustín. Manual de Administración Municipal. Edit. Trillas. 2ª ed. México 1990.
- Miranda, José. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. Imprenta Universitaria. México D.F. 1952.
- Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México 1993.
- Monzón, Arturo. El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca. Publicaciones del Instituto de Historia. México 1949.
- Muñoz-Ruiz Massieu, Virgilio-Mario. Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México. UNAM México 1979.
- Muro Orejón, Antonio. Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano. Edit. M.A. Porrúa. México 1989.
- Ortiz, Molina. G. Luis. Prontuario. Texto de los Acuerdos, Bandos, Circulares, Decretos, Leyes, Reglamentos y demás disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias del Ramo del Consejo Superior de Gobierno. Gobierno del Distrito y Ayuntamientos del D.F. Imp. y Lit., p. Cuadriello. México 1909.
- Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa. México 1985.
- Rabasa Emiliano O., Gloria Caballero. Mexicano esta es Tú Constitución. Cámara de Diputados México 1982.
- Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXVIII, Sep-Dic. UNAM 1978.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1985.
- Romero Vargas, Yturbide. Los Gobiernos Socialistas de Anahuac. Nuevo Mundo. México 1988.
- Roldán H., José Manuel. La República Romana. Historia de Roma. 2ª Ed. Edit. Catedra. Madrid 1987.
- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1972.
- Internacional City Manager Association, The. Técnica de la Administración Municipal. Cia. Edit. Edit. Continental S.A. México 1961.
- Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Porrúa. 1ª Ed. México 1985.

Valdeavellano. Historia de las Instituciones Españolas. 2ª Ed. Madrid. 1968.

Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Constituyente 1956-1957. El Colegio de México. México 1957.