

424
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

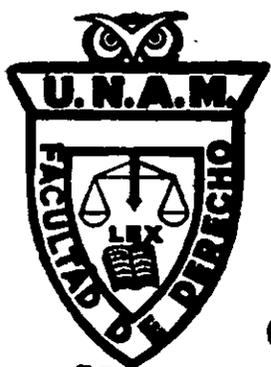
FACULTAD DE DERECHO

"REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS"

T E S I S

Que para obtener el título de LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

Armando Rafael Lorenzana Ramírez



Cd. Universitaria, D. F. 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

264564



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

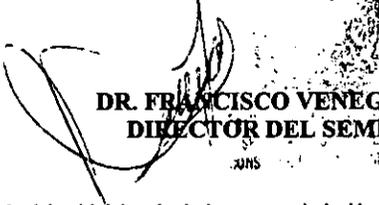
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **ARMANDO RAFAEL LORENZANA RAMÍREZ** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ángel Caamaño Uribe, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Caamaño Uribe en oficio de fecha 10 de marzo y el Lic. Gabriel A. Regino García mediante dictamen de 15 de junio, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 17 de 1998.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

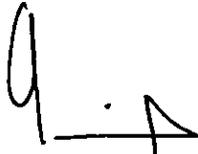
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Amparo y Derecho Constitucional
Ciudad Universitaria
PRESENTE.

Estimado Doctor Venegas Trejo :

En cumplimiento a su solicitud de revisión de la monografía elaborada por el compañero **ARMANDO RAFAEL LORENZANA RAMIREZ**, con el título **"REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS"**, bajo la dirección del Licenciado Angel Caamaño Uribe, me permito informarle lo siguiente :

Que realizadas las observaciones y correcciones correspondientes, estimo que el trabajo en comento, cumple con los requisitos indispensables establecidos en la legislación universitaria, para ser presentado como trabajo de tesis en el examen profesional respectivo, salvo su ilustre opinión.

Reciba mi respeto.


Gabriel Regino
San Angel, 15 de junio de 1998.

Tlalpan D.F., a 10 de marzo de 1998.

SR.DR.D. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E.

Estimado maestro:

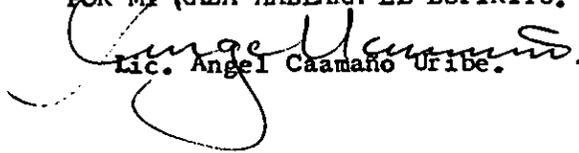
El alumno ARMANDO RAFAEL LORENZANA RAMIREZ, Pasante de Derecho de esta Facultad, ha terminado con esta fecha y bajo mi dirección, su tesis recepcional intitulada REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS.

Lo que hago de su superior conocimiento para todos los efectos a que haya lugar.

La oportunidad me permite reiterarle la seguridad de mi más alta consideración y afecto.

A t e n t a m e n t e .

POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU.


Lic. Angel Caamaño Uribe.

**A DIOS
POR SER MI FUENTE
DE FORTALEZA Y SABIDURIA**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
LA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS
POR ACOGERME DESDE MI SECUNDARIA,
PREPARATORIA Y LICENCIATURA**

**A LA FACULTAD DE DERECHO
A QUIEN LE DEBO EL LOGRAR
ALCANZAR LA META DE
SER PROFESIONITA**

**A MIS PROFESORES
LES AGRADEZCO
SU GUIA, CONSEJOS Y APOYO
EN MI FORMACION PERSONAL Y ACADEMICA**

**A LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,
QUE ME DIO LAS BASES
DE MI INSTRUCCION
ACADEMICA**

**A LA MEMORIA DE MI PADRE (+)
LAZARO LORENZANA REYNA**

**A MI MADRE
ISABEL RAMIREZ MONSALVO
CON TODO MI AMOR Y
ESPECIAL GRATITUD**

**A MIS HERMANOS
ARTURO, JORGE Y HUGO**

**A MIS AMIGOS
ESPECIALMENTE A
GUADALUPE CAMPOS URIBE
Y BELARMINO GALICIA JORGE**

REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Introducción	1
I Los orígenes.	
1. Régimen premunicipal.....	1
2. Raíces indígenas del municipio mexicano.....	5
3. Raíces occidentales del municipio mexicano.....	12
4. Los cabildos de la Nueva España.....	22
Las asociaciones de vecindad como cimiento de la conquista.	
Las primeras ordenanzas municipales.	
Las primeras concesiones de tierras.	
El municipio indígena. Organización colonial del municipio.	
El cabildo y sus funciones.	
Alcaldes mayores y alcaldes ordinarios.	
Funciones legislativas de los ayuntamientos.	
Las Leyes de Indias.	
II El municipio Mexicano en el siglo XIX.	
1. Los cabildos precursores de la Independencia.....	33
La constitución de Cádiz, origen de las jefaturas políticas.	
El municipio en la constitución de Cádiz.	
El Municipio en la Reforma.	
Régimen municipal.	
El régimen de prefecturas.	
III El municipio de la Revolución.	
1. El municipio en los primeros planes revolucionarios.....	50
2. Génesis del artículo 115 Constitucional.....	55
3. El Distrito Federal.....	68
La Ley de Organismos del Distrito y territorios Federales.	
Creación del Departamento del Distrito Federal y Ley del	
Departamento del Distrito Federal del 26 de julio de 1994.	
Ley Orgánica de la Administración pública del Distrito Federal del	

20 de diciembre de 1994.
Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal
publicado el 26 de agosto de 1985.

4. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928.....	72
IV La Legislación municipal en las constituciones de los estados.	
1. Constituciones que atentan u obstruyen la libertad de los municipios.....	85
2. Constituciones que hacen una interpretación correcta del artículo 115 de la Constitución de la República.....	97
3. Las leyes orgánicas municipales y los reglamentos de policía.....	98
Constituciones que permiten que éstos sean expedidos por el mismo municipio y Constituciones en que estos son expedidos por el gobernador.	
4. Las elecciones municipales en el sistema federal mexicano y la reforma de la representación proporcional en los municipios.....	104
Consideraciones Finales.....	122
Bibliografía.....	125

INTRODUCCION

Como lo llevo a mencionar en el texto de la presente tesis, hay muchos temas respecto a la administración pública federal y estatal, que no han sido analizados desde el punto de vista jurídico, y si se evita, no es por falta de estudios del Derecho, sino es por la inexistencia de interés de los propios juristas, dado que a su criterio hay temas mucho mas importantes que los de la administración pública.

Lo anterior trae como consecuencia que dichos temas sean abordados por periodistas, economistas y a veces hasta financieros, quienes indudablemente nunca podrán tener en su haber el criterio que obligadamente mantiene el estudioso de las Ciencias Jurídicas.

Dentro de los temas a que me refiero, se encuentra el del municipio libre, el cual no podemos negar la importancia vital que tiene para la existencia del estado mexicano. Considerando dicha importancia es que me permití a realizar el presente trabajo.

El estudio del mismo y para una mejor comprensión se inicia con sus antecedentes históricos en el imperio romano, para después atender lo relativo al pueblo mexicano, considerando el periodo prehispánico en el que como se verá páginas adelante, el sistema político mexicano ya consideraba en su haber una organización tal que pudiera parecerse al actual municipio libre. El anterior estudio se lleva a cabo no sin antes considerar aquellas teorías que sustentan como antecedente previo a dicha institución, al municipio

natural y aquellas hipótesis que desmienten la existencia de dicha naturalidad.

Asimismo y como antecedentes no dejaremos de mencionar la habilidad de aquellos invasores que viniendo de Europa al ahora continente americano, pudieron instaurar los ayuntamientos para que estos a su vez les dieran las facultades y atribuciones suficientes para ya no depender del yugo Virreinal y entenderse directamente con los reyes de España, tal es el caso de las acciones tomadas por Hernando de Cortez.

Por otra parte de igual manera se hará un análisis breve de nuestra etapa de independencia, revolución y reforma, hasta llegar al estudio de nuestra actual Constitución de 1917.

Considerando que el presente trabajo esta enfocado a llevar el análisis y estudio del municipio libre comparándolo entre diversas legislaciones, se procedió a enfrentar las constituciones políticas de los estados libres y soberanos que componen nuestra federación, y así tener conocimiento de que estados son los que verdaderamente les dan libertad al municipio y que legislaciones estatales los reprimen al grado de que constitucionalmente hablando solo los ejecutivos locales son los que pueden decidir su vida o extinción.

Finalmente y no pasando por alto la opinión de nuestro ilustre profesor Director del seminario de derecho constitucional y de amparo, Francisco Venegas Trejo, esta tesis la concluyo con un apartado en el cual se dejan plasmadas las consideraciones finales a las que este ponente ha llegado con tal estudio.

CAPITULO PRIMERO

Los Orígenes.

1. Régimen premunicipal.

Dice Moisés Ochoa Campos, al hablar de un problema sociopolítico que identifica con los orígenes del municipio, que "hablamos de un régimen premunicipal cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad" sobre la base de la vida sedentaria. Y agrega: "Hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias.¹ Tales son dos de las premisas de este ilustre autor, para acabar afirmando que el municipio "natural" es la comunidad domiciliaria "independientemente de que posea o no la forma política propia de un régimen local". Y opone al municipio "natural" el municipio "político" que es la comunidad domiciliaria en cuanto que institucionaliza políticamente su régimen social. Este autor da la siguiente definición del municipio natural: "Queda pues definido el municipio en su origen como específica agrupación natural de tipo local, así como la nación es la típica agrupación que sustenta al Estado".²

Ahora bien, el maestro don Ignacio Burgoa Orihuela niega terminantemente que hayan existido alguna vez "municipios naturales" y para hacer esta afirmación aduce las siguientes razones:

¹ Campos Ochoa Moisés. La Reforma Municipal. 3a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979, p. 22

² Campos Ochoa Moisés. Obra citada. p. 23.

“La autonomía municipal se traduce en 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. La autarquía, en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del municipio de resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad. Los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse sin una organización, es decir, sin un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones públicas tendientes a la consecución de unos y otras. Por consiguiente 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. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues como ella tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el jurídico no puede concebirse teóricamente ni existir fácticamente el municipio. Por tanto, no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, “municipios naturales”, ya que el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezca.”³

³ Burgoa Orihuela Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 2a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1976, p. 827.

Y en refuerzo de sus argumentos, concluye el ilustre maestro Burgoa Orihuela con la siguiente afirmación: "Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera y reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio."⁴

El autor de esta tesis piensa que las dos posiciones descritas, la del tratadista Moisés Ochoa Campos y la del maestro Burgoa Orihuela, no son irreconciliables. Pienso que a lo que se refiere Ochoa Campos es una cosa y que, a lo que se refiere Burgoa Orihuela es otra cosa. En efecto, el municipio en ciernes es un municipio natural que no ha recibido la consagración del derecho ni de la política, *verbi gratia*, la situación de un poblado que aspira a ser reconocido como municipio por el gobierno del Estado al que pertenece, puede ser el municipio natural a que se refiere Ochoa Campos. Pues no creemos que un municipio consagrado política y jurídicamente haya surgido, de la noche a la mañana, con todos los elementos ónticos, como los llama el maestro Burgoa. Sociológicamente los poblados pasan por varias etapas antes de ser consagrados como municipios jurídica y políticamente. Primero es un conjunto de diez o quince casas que se congregan en un punto de la geografía por las ventajas naturales que ofrezca el sitio: agua cercana, planicie, dirección de los vientos, fertilidad del suelo, etc. Después, poco a poco, se agregan otras casas, otras familias y ya tenemos el caserío. Cuando ya existen en ese lugar suficientes casas, el caserío deviene a ranchería, después en poblado y así sucesivamente hasta llegar a un punto en que esos mismos pobladores satisfacen o pueden satisfacer con sus propios elementos todas o casi todas sus

⁴ *Ibidem*.

necesidades económicamente hablando y si ese poblado, por su riqueza, puede satisfacer económicamente los gastos que demanda un municipio, harán las gestiones necesarias para ser reconocidos como municipio ante el gobierno del Estado al que pertenezcan. Luego hay un momento en que este poblado fue un municipio natural, pues carecía de los elementos jurídicos y políticos requeridos para poder ser un municipio de hecho y de derecho. Abonan mi postura las siguientes palabras tomadas del libro de Adolfo Posada, EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA, que textualmente dice:

“En un sentido social, dice Mr. Andersen, toda comunidad urbana populosa es una ciudad. Semejante comunidad tiene vida social e industrial propias, sea cual fuere su situación política y legal. Pero, legalmente, en América una ciudad se hace corporación municipal sólo mediante una ley del Estado”. “Es esto, añade el profesor americano, de la mayor importancia. En un sentido social, las ciudades puede decirse que existen naturalmente. (El subrayado es mío. A.R.L.R.). Son el resultado de fuerzas sociales, económicas y geográficas . . . Legalmente, no existe la ciudad -city- hasta que el Estado ha “incorporado” expresamente al pueblo como tal. Entonces surge el municipio propiamente dicho, como obra de su carta municipal.”

Y agrega don Adolfo Posada: “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 un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios

comunes, que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común -territorial y espacial- se convertirá en régimen de "policía", y, por fin, en "régimen" "local o municipal". ⁵

2. Raíces indígenas del municipio mexicano.

La organización social y política de nuestros pueblos aborígenes adoptó la constitución de los primeros grupos comunales de otras partes del mundo, con algunas características peculiares que les dieron su personalidad particular. Esa organización descansaba en el clan y en la tribu. Estas tribus, cuando llegaban a un grado superior de evolución, constituían confederaciones que -al decir de Gonzalo Aguirre Beltrán- no conculcaban los derechos particulares de cada una de ellas. El llamado imperio azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos todavía se hallaban presentes a fines del siglo XIX en ciertas tribus aborígenes de Norteamérica, 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 jefes militares electos por un consejo de jefes militares. El imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichen Itzá y Mayapán, se encontraba en la misma situación; así mismo la Confederación del Valle de Puebla formada por las tribus de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan, y cuyas características eran:

1. El grado superior de organización social y política lo constituía la tribu. Llegaron a integrar verdaderos Estados tribales.

⁵ Posada Adolfo. EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA. 4a. edición. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936, p. 31.

2. Estas tribus, especialmente las que se hallaban en un grado superior de evolución, formaban confederaciones. Si se advierte la existencia de varias confederaciones, tanto en el Atltiplano como en un punto tan remoto como la península yucateca, ello solamente demuestra que el sistema federativo estaba muy extendido entre estos pueblos.

3. Sus jefes eran elegidos por los consejos de cada tribu. Esta circunstancia confirma la existencia de la práctica eleccionaria entre las tribus aborígenes de nuestro país, aun cuando dicha práctica quedaba limitada a los consejos de los jefes. Llama la atención esta práctica eleccionaria pues constituye el embrión del sistema democrático. Aguirre Beltrán confirma estas apreciaciones diciendo que: "En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por los lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común."⁶

Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan y este grupo, de singular importancia, formaba precisamente la comunidad o sea la célula social. Dicho en otras palabras, el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico. Dice a este respecto don Gonzalo Aguirre Beltrán: "La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más

⁶ Aguirre Beltrán Gonzalo. FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA.

allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de "calpulli" ⁷. Sigue diciendo Aguirre Beltrán: "El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nahual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular" ⁸. Por lo tanto el calpulli venía siendo un clan totémico, con instituciones emanadas de su propia naturaleza.

Sociológicamente el calpulli constituyó el foco de la convivencia de los aztecas; administrativamente fue la célula organizativa y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción. El calpulli equivale al clan entre los aztecas. Elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo.

Antiguamente entre los aztecas, entre quienes los nexos políticos siempre estuvieron formulados por medio de alianzas, ligas, uniones, y federaciones, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos. Uniones y consejos fueron las expresiones naturales de su modo de convivencia. En el calpulli, la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno: la del consejo. El consejo era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales. El consejo emanaba de la alianza de familias emparentadas y estaba integrado por los jefes de dichas familias que, naturalmente eran ancianos. Según Aguirre Beltrán en la época colonial, estos ancianos

⁷ Aguirre Beltrán Gonzalo. FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA.

⁸ Nahual. Los primeros nahuales fueron antiguos sacerdotes indígenas idólatras, que rebeldes a la nueva religión, trataron de conservar las creencias que habían heredado de sus mayores y que ellos juzgaban verdaderas. Bajo este aspecto fueron muy venerados y se atrajeron multitud de creyentes. DICCIONARIO DE MEJICANISMOS de Fco. J. Santamaría. 2a. edición. Porrúa, México.

fueron llamados indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente.

Los funcionarios del calpulli eran:

1. El teachcauh o pariente mayor. Debería ser miembro del calpulli, debería ser persona prominente y "hábil para amparar y defender". Su elección era de por vida y a su muerte, elegían a otro. En el teachcauh recaía la administración del calpulli, en forma parecida a como la ejercen los actuales alcaldes. El teachcauh era el encargado de administrar:

- a) El régimen comunal agrario.
- b) El trabajo de los miembros del calpulli.
- c) El producto de sus tierras.
- d) Cuidaba de la conservación del orden.
- e) De que se impartiese justicia.
- f) Del culto a sus dioses y antepasados.

"Era -dice Aguirre Beltrán- el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal".

2. Otro funcionario de no menor importancia era el tecuhtli, "el señor" o "el abuelo". Desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra; no podía heredar su investidura.

Era el jefe militar del calpulli:

a) Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli.

b) Capitaneaba a sus tropas en las batallas.

c) En él recaía el honor de llevar "la sagrada insignia del linaje" en las acciones de guerra.

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del calpulli, eran:

Los tequitlatos, encargados de dirigir el trabajo comunal.

Los calpizques, recaudadores del tributo.

Los tlayacanques o cuadrilleros.

Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Otros funcionarios de menor jerarquía, eran:

Los tlacuilos, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos más notables del calpulli, incluyendo los acontecimientos legendarios e históricos, etc.

Los topiles, que ejercían oficios de gendarmería.

Era característico de los funcionarios del calpulli:

1. La duración vitalicia de los cargos.
2. La deposición de su encargo, por el consejo, si daban motivo grave para ello.
3. El carácter electivo de sus designaciones.
4. La restitución electiva, que solamente consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos del linaje.
5. La excepción respecto a los topiles.

Los calpullis, formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación en un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la tribu. La tribu era una liga de calpullis. El consejo

tribal se integraba por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este consejo era el que elegía, por una vida, al tlatoani -el que habla- o gobernador de la tribu y al tlacatecuhtli -el jefe de los hombres- o jefe militar. Se dice que el tlacatecuhtli llegó a personificar el poder central.

Gonzalo Aguirre Beltrán hace notar que la confederación de tribus y las empresas de guerra dieron una enorme importancia al tlacatecuhtli, al grado de que opaco al tlatoani, llegando prácticamente a usurpar sus funciones, con lo que se le convirtió en casi una divinidad. Esto indujo a error a los españoles ya que sus cronistas consideraron al tlacatecuhtli como monarca. Y comenta, en consecuencia, que la monarquía indígena sólo existió en la imaginación de los conquistadores.

“Las formas democráticas de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco, no habían muerto todavía; de ellas puede afirmarse que la democracia existía en teoría más que en la práctica; sin embargo, con estas excepciones, en la mayoría de las tribus la organización consanguínea se encontraba en pleno vigor. Ello permitió que estas formas democráticas -posesión del poder en un consejo de ancianos, facultad de éstos para elegir y deponer- no se perdieran en el transcurso de la dominación española sino que, por el contrario, fueran reinterpretadas dentro de los patrones democráticos occidentales, dando así estabilidad y solidez a las repúblicas de indios”.⁹

El carácter sagrado dado a la urbe azteca fue una de las razones que determinó la importancia de Tenochtitlán. La significación que tuvo la ciudad de Tenochtitlán para la vida cultural del pueblo azteca, puede apreciarse si se considera que la ciudad era el summun de toda la organización social de los nahuas, quienes

⁹ Aguirre Beltrán Gonzalo. FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA.

consideraban que el emplazamiento de las urbes debía ser escogido por la divinidad. La fundación de una ciudad siempre era un acto sagrado por virtud del cual, mediante fórmulas y ritos, se asociaba a los dioses al suelo donde se iba a erigir la ciudad cuyo centro ineludible, topográfico, político y cultural, era el templo, verdadero domicilio religioso del dios y de la tribu".¹⁰

Esta observación tiene mayor interés que el que a la ligera pudiera atribuírsele. Establece puntos de contacto con la fundación de las ciudades grecolatinas que, sin excepción, tuvieron en la urbe una base rigurosamente religiosa.

Toda vez que la religión era considerada un superfenómeno, al cual estaban supeditadas todas las demás manifestaciones de la vida social de aquellos pueblos, se comprende que el lugar escogido por el propio dios para el establecimiento definitivo de la tribu, siempre tuvo a los ojos de sus adoradores y de los pueblos extraños el significado de un santuario, al que debía llegarse con devoción y respeto. Es por esta razón por lo que el Estado azteca se identificó con la ciudad de Tenochtitlán, como el Estado romano se identificó en todas las épocas de su desenvolvimiento histórico con la ciudad de Roma. La ciudad era la única fuerza viva: nada sobre ella más que los dioses; nada bajo de ella, sino los extraños sometidos por la fuerza de las armas.

La fundación de Tenochtitlán tuvo un señalado carácter religioso. Basta para ello con recordar la larga y penosa peregrinación a que se sometió ese pueblo por mandato de sus dioses,

¹⁰ Santoyo Ramón V. y Moreno Manuel M. CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES, CUYA APLICACION CORRESPONDE AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Ediciones del Depto. del D.F. México, 1943.

hasta encontrar el sitio señalado por la divinidad para erigir el templo, asentar el culto y cambiar en su torno la vida nómada por la sedentaria.

La organización del Calpulli, tanto menor como mayor, era fundamentalmente agrícola. Las tierras que llamaban Altepetlalli o tierras de los pueblos, eran las que poseían el común de cada ciudad o lugar, las cuales estaban divididas en tantas partes cuantos eran los barrios de la población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los demás. Estas tierras no podían en manera alguna enajenarse.

3. Raíces occidentales del municipio mexicano.

Se ha dicho que el origen de los ayuntamientos fue la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios¹¹. De esta lucha

¹¹ La población de Roma se componía de ciudadanos libres y esclavos, como la población de Grecia. Desde tiempos remotos, los ciudadanos libres se clasificaban en patricios y plebeyos, ambos grupos separados por una barrera infranqueable. Los miembros de las antiguas familias romanas eran patricios; sus antepasados fueron consejeros reales y ello les confería derecho hereditario a participar en el Senado. La palabra patricio viene de pater (padre), y los que formaban el "consejo de ancianos" eran los padres del Estado. Los senadores fueron en su origen asesores del rey; por regla general, los patricios poseían latifundios y fortunas cuantiosas en dinero constante, y, por su nacimiento y potencial económico dominaban la sociedad y la dirigían tanto en tiempos de guerra como de paz. Cónsules y Senadores se elegían entre ellos, y sus representantes se reunían en un lugar consagrado en las cercanías del Foro, donde se discutían las leyes y se decidían asuntos políticos importantes.

Los que inmigraron luego a Roma y sus descendientes, modestos campesinos y trabajadores manuales casi todos eran considerados plebeyos. Aunque esta clase superase en importancia numérica y estuviera dispensada del servicio militar y del pago de impuestos, no tenía ninguna influencia en el gobierno. La posición política y social de los plebeyos nos recuerda la de los periecos en Esparta. Estos campesinos plebeyos eran los más perjudicados con las incesantes querrelas vecinales y con frecuencia tenían que pedir préstamos a los patricios. Cuando un deudor no podía pagar los usurarios intereses exigidos, una rigurosa ley autorizaba al acreedor a encarcelar o a reducir a esclavitud al deudor y a su familia.

Cuanto más prolongadas e importantes eran las guerras y más aumentaba el territorio romano, tanto más penosa fue la situación de los plebeyos. "Se quejaban -dice Tito Livio- de que su destino fuera luchar por la libertad y el poder de Roma, mientras Roma oprimía y esclavizaba a sus mismos compatriotas". La libertad del hombre del pueblo era mejor

surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron algo así como procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores iniciaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos. Los nuevos funcionarios, pretores y ediles, "publicaban al entrar en el ejercicio de su cargo, edictos, en los que establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentaran durante sus funciones". Los edictos de los pretores, origen del derecho llamado pretorio, se designaron con el nombre de praetorium edictum, y los de los ediles, aedilitium edictum.

La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles curules, que eran magistrados sacados al principio del orden patricio y después alternativamente de una

salvaguardada en guerra que en paz; había más seguridad frente al enemigo que ante sus compatriotas. El abismo entre ricos y pobres no correspondía exactamente al que separaba a patricios y plebeyos. Como señala Mommsem, algunas familias plebeyas eran ricas y respetadas. Sólo la torpeza de los patricios les alejaba de los asuntos políticos de la ciudad, con lo que se creaban ellos mismos la situación adecuada para que surgieran jefes influyentes en la oposición. En el seno de la sociedad romana latía un peligro: la amenaza de los plebeyos en no cumplir sus obligaciones militares si no se les atendía. Los patricios tuvieron miedo y prometieron suavizar las leyes relativas a las deudas; así tranquilizadas, las pobres gentes marcharon a la guerra y derrotaron a los volscos, pero desaparecido el peligro, se olvidaron de las promesas y la situación volvió a repetirse. "Al fin -dice Tito Livio- la paciencia de los plebeyos se acabó. Abandonaron Roma y levantaron un campamento en el Monte Sagrado". Desde allí amenazaron con fundar una ciudad rival en la que todos los hombres tuvieran los mismos derechos.

Roma quedó consternada. ¿Qué sucedería si estallaba una guerra? Decidieron parlamentar con los plebeyos y para esta misión eligieron a Menenio Agripa, excelente orador y patricio muy estimado por la plebe. Logró convencer a los plebeyos, invitándoles a la reconciliación, que aceptaron de buena gana. En cierto modo, Agripa fue el Solón de Roma. Influyó en el Senado para que hicieran concesiones, y ambos partidos llegaron a un acuerdo. Los plebeyos lograron el derecho, igual que los patricios, de poseer su propia asamblea; en ésta, el derecho a votar sería independiente de la riqueza e igual para todos. Esta representación popular de los plebeyos fue el órgano más importante del movimiento de democratización.

Los representantes de los plebeyos elegían sus propios magistrados, llamados tribunos de la plebe, que tenían por misión proteger a sus hermanos de clase contra los patricios.

Tomado textualmente de la Historia Universal Daimon. Carl Grimberg.

Tomo 3. Roma. Ediciones Daimon, Manuel Tamayo. Madrid-Barcelona-México-Buenos Aires. 1973. p.p. 22, 23 y 24.

y otra clase. Sus funciones, desmembradas de las del consulado, como lo habían sido las del pretor, eran análogas a las que tenían los ediles plebeyos, si bien en esfera más alta, pues les estaba confiada la policía superior, al tiempo que éstos tenían la subalterna. Correspondíales la vigilancia y la reparación de los caminos públicos y de los puentes, la conservación de los templos y de los anfiteatros, la policía de las subsistencias, la de la tranquilidad y el orden público, la dirección de los espectáculos, la limitación de los gastos en los funerales, la moderación de la usura, la expulsión de las mujeres públicas (fornix), y la policía religiosa y moral. Los edictos de los ediles fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como ahora las entendemos.

Los edictos de los pretores que se referían a la administración de justicia exclusivamente, corresponden en su primera época al pretor urbanus. Es decir, que en esta primera época del derecho pretoriano, solamente se administraba justicia a los ciudadanos romanos. Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos existía ya el municipio romano.

En muchas poblaciones italianas registramos ya, hacia el siglo IV a. de J.C. una organización municipal. Las religiones locales le imprimían la tendencia a conservar su autonomía. En la mayoría de ellas se había realizado la revolución de las clases inferiores para arrebatar a la aristocracia patriarcal el derecho a la ciudadanía, lo cual se logró casi siempre a costa de fuertes luchas. En algunas ciudades, la aristocracia reconquistó el poder, pero consintió en dejarle al pueblo los derechos políticos. En otras ciudades las clases inferiores eligieron tiranos populares.

La ciudad de Roma, plena de vitalidad y contando con sus disciplinados ejércitos municipales, se lanzó a la

conquista de las ciudades vecinas, pero más tarde disminuyeron sus pretensiones de dominio. La idea de imperium les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a las ciudades vencidas bajo su dominio. Así surgió el imperio romano. Es por esta razón por lo que nunca destruyeron a las ciudades sometidas, sino que únicamente las dominaron y lograron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dio como fruto, más tarde, la aparición del régimen municipal, que se fue generalizando.

Antes del Imperio Romano no existieron verdaderos imperios. Los de Asiria y Caldea, el Persa y el de Carlo Magno, no constituyeron sino grandes conquistas informes; carecieron de estabilidad y se acabaron con la muerte de sus caudillos.

Roma se valió de la fuerza, de las intrigas y de su habilidad para ir dominando uno por uno a aquellos municipios que defendían valerosamente su independencia. Hubo casos en que varias ciudades se aliaron para defenderse. Pero, por mucho que estas confiaran en sus propias fuerzas, llegó un momento en que reconocieron lo que perdían con su aislamiento.

Al principio la dominación romana no pretendió formar una sola nación, razón por la cual dio entrada en el Estado romano a los pueblos por ellos dominados, *in civitate*, sino que estableció un dominio político, imperio, como expresión de todos los poderes.

Los súbditos, *dediti*, eran "los que habiendo pronunciado la fórmula de *deditio*, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses. no sólo habían renunciado, pues, a su gobierno municipal, sino también a todo lo que más amaban los antiguos, esto es, su religión y su derecho privado. A partir de este momento, esos hombres ya no

formaban entre sí un cuerpo político. Nada tenían de sociedad regular. Su urbe (ville) podía subsistir ingente, pero su ciudad (cité) había sucumbido. Si continuaban viviendo juntos, era sin gozar de instituciones, leyes ni magistrados" El orden era mantenido por el prefecto enviado por Roma.

Había otra categoría, los aliados o socii. Fustel de Coulanges dice que a éstos se les trataba menos mal. Y detalla la organización que guardaban: "el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades. Seguían, pues, conservando en cada urbe una constitución propia, magistraturas, senado, pritaneo, leyes, jueces. La ciudad se refutaba independiente y no parecía tener otras relaciones con Roma que la de una aliada con su aliada. Sin embargo en los términos del tratado suscrito en el momento de la conquista, Roma había insertado esta fórmula: *majestatem populi romani comite conservato*. Estas palabras establecían la dependencia de la ciudad aliada con respecto a la ciudad dominadora y como eran muy vagas, resultaba que la medida de esta dependencia la determinaba siempre el más fuerte. Esas ciudades llamadas libres recibían órdenes de Roma, obedecían a los procónsules y pagaban impuestos a los publicanos: sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia, que recibían también la apelación contra sus jueces¹².

Esta época fue una etapa de transición necesaria, que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada, con la existencia del Estado. La prueba es que las ciudades aliadas conservaron sus magistrados municipales y los estrategas que antes fueron jefes militares y políticos del pequeño Estado, se convirtieron en ediles que cuidaban de los servicios urbanos. Al mismo

¹² Fustel de Coulanges. LA CIUDAD ANTIGUA.

tiempo, dichas ciudades enviaban anualmente sus representantes que trataban en el Senado romano los asuntos que las afectaban.

Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios (municipia). Entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipia foederata. los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les denominó municipia cerita. Existió otra categoría de municipio que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos.

El maestro Justo Sierra explica la organización municipal bajo la dominación romana en la siguiente forma: "En este trabajo Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres medios empleó el Senado para organizarla: 1° Prescindiendo del rigor del derecho de conquista, estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, más no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de socii, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia. 2° Establecimiento de colonias militares de derecho romano o latino, junto de las ciudades o dominándolas, o en puntos estratégicos desde donde pudieran vigilar una comarca, y pobladas por antiguos soldados; apertura de grandes vías de

comunicación, aún hoy existentes en parte, que ligaban con Roma todos los centros importantes; la principal iba de Roma a Capua, Benevento y Brindisi. 3° No podían las ciudades aliarse entre sí, ni siquiera establecer relaciones del orden civil; pero todas podían obtener, como premio de su fidelidad, la plenitud del derecho, y, por último, todas debían respetar la majestad del pueblo romano, fórmula que el Senado se encargaba de interpretar como mejor le convenía".¹³

En varias ocasiones las ciudades lucharon por obtener el pleno derecho, con lo que provocaron terribles guerras que terminaban con la conquista de los derechos o con duras represiones. Los diferentes factores que intervenían en la conquista romana y la lucha de las ciudades sometidas por ir obteniendo mayores derechos, motivó con el tiempo, una gran diversidad de categorías en las poblaciones.

Las que tenían un gobierno municipal recibían a su vez, diversas modalidades en su organización y gobierno. Se les llamaba, por lo tanto, de diversas maneras: appidia, municipia, colonia, prefectura, fora, vici, conciliabula, castella y sus autoridades se denominaban, según nos dice don Pedro Gómez de la Serna, Duumviri, Quatuorviri, Praefectus, Ediles, Dictator y consejo municipal Ordo. Estas magistraturas existieron junto con los jueces, con el senado local y con el pritano. algunas poblaciones entregaban tributos, otras no pagaban impuestos y también las había gobernadas por prefectos enviados por Roma. "Esta diversidad de orígenes y de privilegios, originaba diferencias esenciales en la forma de su gobierno y en la condición jurídica de sus habitantes"¹⁴.

¹³ Sierra Justo. OBRAS COMPLETAS. XI HISTORIA GENERAL. Ediciones de la Universidad Nat. Autónoma de México. México. 1977. p.127 y 128

¹⁴ Gómez de la Serna Pedro. Curso Histórico Exegético del Derecho Romano.

La organización de las poblaciones bajo la denominación de una sola ciudad, constituyó un hecho que revolucionó al mundo antiguo. Las ciudades, antes reacias a unirse las unas con las otras, y mucho menos a mantener en común leyes e instituciones, ahora pedían a Roma, como las poblaciones del Lacio, "Que se nos conceda la igualdad; tengamos las mismas leyes, que sólo formemos con vosotros un único Estado, una civitas; sólo tengamos un nombre y que a todos se nos llame igualmente romanos"¹⁵.

Resumiendo, se distinguían cuatro categorías de poblaciones:

I. Los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos. II. Las colonias que gozaban del derecho civil romano, sin participar de sus derechos políticos. III. Las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por un favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegro sobre sus tierras, como si éstas hubiesen estado en Italia. IV. Las ciudades de derecho latino cuyos habitantes podían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal.

A partir del año 146 (a. de C.), todo el Mediterráneo, desde Portugal hasta Grecia, se hallaba bajo la dominación romana.

En la península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal; los jefes de la tribu decidían los asuntos rutinarios, en tanto que los asuntos más importantes los resolvían las asambleas de tribus. En muchas ciudades la magistratura comenzaba a ser hereditaria.

¹⁵ Tito Livio.

El sistema municipal y la autonomía de las ciudades hizo que se desarrollara en estos pueblos el espíritu de independencia y ellos fue la razón de que los pueblos ibéricos pudiesen defenderse durante tres siglos del poder de Roma.

La gloriosa lucha de los lusitanos (portugueses) y la desesperada defensa de sus ciudades fue al fin dominada por la perfidia y la tenacidad de los romanos. La destrucción de Numancia, que había logrado mantener su independencia, marcó el principio de una nueva organización implantada por los conquistadores. De Numancia, el vencedor sólo logró conservar vivos a cincuenta hombres para adornar su triunfo y el botín fueron los escombros y las piedras calcinadas de la heroica villa. La pequeña ciudad sucumbió más gloriosamente que Cartago y Corinto y el recuerdo de su resistencia vivió por mucho tiempo en el corazón de los españoles.

El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la península ibérica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios. Existieron veintiún municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias, gobernadas por jefes militares, sin leyes ni magistrados. Mientras rigió en roma la República, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales. De la manera en que fue implantado el municipio romano en España se derivaron varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana.

En las instituciones locales de la antigüedad grecolatina, encuéntrase las raíces institucionales del régimen municipal que rige entre nosotros. Grecia fue la que aportó a la historia esa nueva institución: la polis o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupado en municipios. El estado municipal

en Grecia, fijó el concepto de autonomía local, vigente todavía en nuestra época. A su vez el derecho de ciudad dio paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar, más o menos como existe hoy en día. Apareció el sufragio como expresión original de la soberanía popular y el interés público substituyó a las prescripciones religiosas.

Los derechos políticos en Grecia, desembocaron en nuevas magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales continúan ejerciéndose dentro de las administraciones municipales de todo el mundo, tales como los receptores de cuentas, los responsables de los mercados y los encargados de las funciones de policía. Asimismo se cimentó la organización fiscal con sus dos aspectos de ingresos y egresos. A Grecia, en suma, debemos las primeras lecciones cívicas, con la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos, no obstante que esto implicó en aquél entonces, una razón más para hacer indispensable la esclavitud.

Roma, a su vez, aportó antecedentes fundamentales para el gobierno municipal, sobre todo, con la creación de los ediles curules que, funcionando como los actuales ayuntamientos tuvieron funciones administrativas y de policía. poco a poco el derecho transformó las instituciones municipales. Las primitivas leyes que regulaban los municipios, no habían sido escritas. Fue en la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papyrio las coleccionó en un código que fue conocido como Código Papyriano. Con su propia legislación, el municipio adquirió un carácter diferente al del Estado al cual pertenecía, es decir, se precisaron las funciones propias del municipio, al mismo tiempo que se reconocían y acataban las leyes del Estado.

La herencia grecolatina, en el municipio occidental, contiene los rasgos principales del municipio de nuestros días como: la autonomía municipal, el régimen familiar, el principio de la soberanía popular, el principio del sufragio, el interés público, la organización fiscal, el gobierno edilicio, el principio de la responsabilidad de los funcionarios y la diferenciación de funciones entre el Estado y el municipio.

4. Los cabildos de la Nueva España.

Para la mentalidad castellana de principios del siglo XVI, la Reconquista se prolongaba en la conquista de nuevos horizontes habitados por los infieles. Si en la empresa de la Reconquista las Cartas Pueblas habían sido una vía natural para usufructuar nuevas tierras destinadas a la erección de centros urbanos en el intento de conquistar las Indias Occidentales, ese mismo camino parecía el más expedito, el cual se justificaba con la fundación del Consejo Municipal, derivado precisamente del Concilio comunero de la Reconquista.

Paralelamente a las cartas Pueblas, los fueros establecían un precedente en materia de milicias comunales, ya que siglos atrás, ante idéntica situación de colindancia con los enemigos de la fe cristiana, los municipios habían dispuesto de fuerza armada para su defensa. Experimentando en la significación del poder municipal, ya que había sido Alcalde Mayor en Santiago de Cuba, Hernán Cortés optó por constituir una asociación de vecindad, para ser investido por el municipio de todos los poderes que le hacían falta con el propósito de convertirse de explorador sin títulos en conquistador legítimamente armado.

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar a que el trasplante de las leyes españolas de convivencia fuera de lo más accidentado. Por esto, desde que se entra a indagar la significación del primer cabildo establecido en estas tierras, es necesario seguir una trama de intrigas que dieron motivo a su instalación.

Los conquistadores debieron actuar muchas veces por cuenta propia, pero siempre en representación del rey de España que, por virtud de la bula "Inter caetera" del Papa Alejandro VI fechada el 3 de mayo de 1493, tenía reconocido el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas. De aquí que, cuando el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, confirió a don Hernando la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al Occidente, el convenio que suscribieron y que fue legalizado por los frailes gobernadores de la isla La Española, invocó como primer poderdante al rey de España. Ya en su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez que, arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Fue en estas circunstancias nada propicias que, en 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

Después de una serie de incidentes en la costa sureste, impulsadas tal vez por los traicioneros vientos de que hablaría muchos años después el capitán Barnett, las naves entraron en la bahía de Veracruz, hábilmente conducidas por Antón de Alaminos. Cuando los bergantines de blancas velas hubieron echado anclas entre las olas azules de la costa, se extendieron ante la vista del conquistador las playas

arenosas y la vegetación tropical de tierra firme. No era la primera vez que se pisaba el macizo continental. Sin embargo, la expedición alcanzaba relieves tentadores, por las noticias que pronto se confirmaron, de la enorme riqueza de la corte del gran Moctezuma¹⁶.

Mientras tanto, Diego Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo Narváez, con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza. Enterado de esto don Hernando, preparó su plan pensando seguramente que, en la lucha entre dos ambiciosos, debía vencer el más astuto. Aquel natural de Medellín, refinado a la manera maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer Ayuntamiento de América continental, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, inhibiendo toda injerencia del gobernador de Cuba.

Fue así como mandó buscar un lugar apropiado para fundar la ciudad, encontrándolo Montejo en un paraje llamado Quiahuiztla. Sin embargo, cuando Cortés dio la orden de marchar a ese sitio, surgió el descontento entre un grupo del ejército adicto a Velázquez. Evitar el fracaso de sus planes, fue lo que movió a Cortés que al día siguiente embarcarían para volver a Cuba. Pero esa misma noche, sus amigos ganaron simpatizadores y a la mañana del nuevo día, 22 de abril de 1519, pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. Para tal efecto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se

¹⁶ Díaz del Castillo Bernal. HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA.

marcó la plaza pública, y se erigió en ella una picota, además se instaló una horca en los alrededores.

A la nueva población se le puso el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz, por haberse desembarcado en viernes Santo de la Cruz y para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y a Montejo, regidores a Alonso de Ávila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez real a Ochoa y a un Alonso Romero, y escribano a Diego Godoy.

Una vez instalado el ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar los poderes que le habían conferido Diego de Velázquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del rey, la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor. Es de notarse que, con el nuevo nombramiento de Justicia Mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del gobernador de Cuba, pronto a ejercer represalias contra su ex-secretario. Por medio de este artificio forense, muy propio de leguleyos, el carácter de la expedición de Cortés cambió por completo. En el país había ya una colonia española; conforme al régimen municipal de Castilla, el municipio no reconocía más superior que al soberano y lo representaba legítimamente el régimen de la Villa; los nombramientos del Cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse en ella; como vecinos de la Puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente al de Justicia Mayor. De tal suerte quedó instalada la primera población europea en lo que habría de llamarse Nueva España y que fue también la primera en la América Continental.

La carta de establecimiento de la Villa Rica de la Veracruz tiene fecha de 10 de julio de 1519.

El primer ayuntamiento establecido en tierras mexicanas hace recordar el papel del municipio península, de la Reconquista. Uno como otro llenaban necesidades militares y políticas, a las que se ajustaban los vínculos de vecindad. Muchos municipios españoles y más tarde una gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita, es decir, inversamente de como se forma y conforma la vida local.

Aquí, como toda empresa de colonización, la asociación de vecinos fue preconcebida; no fue un fruto espontáneo; fue parte de un plan al que obedecía. En España, el municipio fue la base de la Reconquista. En América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. La conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz. La tradición comunera de Castilla se había injertado en el tronco joven de América, si bien ya había comenzado a dar sus frutos en España y en Cuba.

Pocas ciudades han escrito una epopeya más gloriosa que la de Tenochtitlán en 1521, sólo comparable con la resistencia de Numancia en la península ibérica. Arrasada por la avalancha de doscientos mil indios, aliados de los españoles, novecientos infantes castellanos, ochenta de caballería, diez y siete piezas de artillería, trece bergantines y seis mil canoas. La ciudad quedó arrasada, destruida y asolada, al grado de que no quedó piedra sobre piedra. Tal situación fue la que obligó al conquistador a trasladarse a Coyoacán el 17 de agosto del mismo año de 1521. La ocasión era oportuna para trasladar a la ciudad a un punto que brindara mejores condiciones de habitabilidad, en cuanto a higiene, consistencia del suelo y seguridad contra inundaciones. Sólo la

carencia de conocimientos sobre el terreno, y el orgullo de los españoles, irresponsable ante un acto de tamaña trascendencia, lograron impedir lo que aconsejaba el buen criterio, sostenido por varios capitanes que opinaron que se trasladase la ciudad a Coyoacán o a Tacuba. En esto prevaleció la opinión de Hernán Cortés, quien alegó: "que pues esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias comarcanas, que también era razón que lo fuese en el tiempo de los cristianos y así mismo decía que pues Dios nuestro señor en esta ciudad había sido ofendido con sacrificios y otras idolatrías, que aquí fuere servido con que su santo nombre fuera honrado y ensalzado más que en otra parte de la tierra. Con este criterio la nueva ciudad se comenzó a edificar en el mismo sitio que ocupara la antigua Tenochtitlán, a fines de diciembre de 1521. El primer ayuntamiento de la ciudad de México sesionó por primera vez el 8 de marzo de 1524 en las casas del magnífico señor Hernando Cortés, gobernador y capitán general de esta Nueva España, estando presentes los señores Francisco de las Casas, Alcalde Mayor, el bachiller Ortega, Alcalde ordinario, y Bernardino de Tapia y Gonzalo de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan Hinojosa y Alonso Jaramillo, regidores de ella, viendo y platicando las cosas del Ayuntamiento cumplideras del bien público y parecieron las personas de uso y dieron sus peticiones para pedir solares a los cuales respondieron lo siguiente ante mí, Francisco de Orduña. En esta acta se asienta que a la sesión del ayuntamiento sólo asistieron un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco regidores. Otros autores aseguran que el Cabildo metropolitano estaba integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes comunes y ocho ediles, más el escribano y el mayordomo.

El papel que desempeñó el municipio en el trasplante de las normas occidentales de convivencia, nos explica cómo,

desde el punto de vista jurídico, la conquista de México no fue obra de España, sino del municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales, apoyadas en su propia carta de establecimiento, se aventuraron en contra del imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés que ya había resignado en manos del Ayuntamiento de la Villa Rica sus títulos conferidos por Diego Velázquez y que ostentaba el nombramiento de Capitán y Justicia Mayor. Según esta manera de interpretar la historia, la conquista de México no emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas. Fueron instituciones criollas, las que autorizaron la Conquista, como habían de ser sus herederos criollos los que, andados justamente tres siglos, se confabularían para deformar la independencia también en su provecho. Lo singular de esta etapa es el hecho de que primero se estableció la autoridad municipal y después se formó, en realidad, la localidad domiciliaria.

Era indispensable no sólo que algunos se improvisaran colonos, sino que se arraigaran por propia voluntad o por la fuerza de las ordenanzas. Se obligaba la vecindad y así podemos señalar como especial preocupación de los primeros tiempos de la Colonia, el convertir al aventurero en vecino de un lugar, cuando menos por un término de tiempo. En el caso de la ciudad de México se hizo patente el trasplante del municipio español a las nuevas tierras americanas. limpiando de ruinas el lugar que ocupó Tenochtitlán, se instaló el ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a la mayor cantidad de gente como se pudo. De esto resultó que otras de las primeras funciones de los cabildos fuese la planificación de la ciudad. Tales fueron las primeras funciones de los cabildos de la Nueva España: formar lazos de vecindad y planificar. La traza consistía en señalar calles

y manzanas. Estas eran generalmente rectangulares y se dividían en solares que se daban a los que se registraban como vecinos.

En un principio las poblaciones se improvisaron con vigas y zacate y en algunos casos con adobes. Después se fueron levantando construcciones de cantería y ladrillo. En la ciudad de México se edificó con tezontle y cantera y muy pronto se contaron cerca de ciento cincuenta casas de españoles. Debemos reconocer que fue esta una tarea de titanes, en que la peor parte le tocó a los indios, que además de despojarlos, eran obligados a trabajar en las edificaciones. La traza de la ciudad señalaba sin género de dudas la jurisdicción urbana, pero quedaban por precisar los términos municipales. La traza, como se le designa en las actas del cabildo, era un cuadro limitado al oriente por lo que era la calle de la Santísima y las que siguen en su misma dirección; al sur por la de San Jerónimo y siguientes; al norte por las calles que corren a la espalda de Santo Domingo y al poniente por las actuales calles de San Juan de Letrán; de modo que las acequias que pasaban por ella se cortaban en ángulos más o menos rectos y formaban un espacio cuadrangular ocupado por las casas de los españoles, construidas en manzanas regulares que formaban a su vez calles rectas, muchas de las cuales conservaban agua como en la antigua Tenochtitlán¹⁷

En cuanto a organización municipal, el primer documento lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el escribano real Diego de Godoy. Desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés de 1524 y de 1525. Las de 1524 disponían: 1. La obligación de todo vecino español, graduando las armas que había de tener por el número de indios de repartimiento que tuviese y que cada cuatro meses había de pasar revista, o hacer alarde,

¹⁷ Riva Palacio Vicente. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo III. El Virreinato. Editorial Cumbre. México, 1988.

como entonces se decía, ante los alcaldes y regidores de cada villa. (De la primera a la quinta ordenanza). 2. Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuviese, debían sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil sarmientos por cada cien indios y si tenían otras plantas de Castilla, debían plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado (De la sexta a la octava ordenanza). 3. Que los dueños de repartimientos debían cumplir con la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenándoles que los manden a los monasterios para ser educados y alimentados a costa del encomendero. Si no hubiere monasterio, habían de proveer a dicho fin por medio de sacerdote o persona instruida en la religión católica y cuando hubiere varios vecinos que tuvieran repartidos un número tan pequeño de indios que no les diere para pagar a un clérigo, deberían de reunirse varios para costearlo (De la novena a la décima tercera ordenanza). 4. La prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios, el pago del tributo en oro (Décima cuarta ordenanza). 5. La obligación de los españoles de residir en el país, durante ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí. Se daban seguridades de que el repartimiento se tendría por juro de heredar para ellos y sus sucesores y ordenaba que los que fueren casados en España, mandaran por sus mujeres y los que no lo fueren deberían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas y en el mismo plazo todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad. (De la décima quinta a la décima octava ordenanza). 6. Sobre la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores que hasta entonces no los hubieran recibido. (Décima novena ordenanza).

En la Ordenanza de 1525 se disponía:

1. Que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Los nombramientos deberían hacerse el primero de enero de cada año. 2. Que habría un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas, y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, cuidando que se vendieran las cosas al precio que ellos fijaran y señalando los lugares donde había de tirarse la basura. 3. La prohibición a los rescatadores, de comprar las mercancías que llegaran a la villa, sino después de treinta días. 4. El abasto de carne, que se remataba por pregón hasta adjudicarlo a quien hubiera ofrecido dar la carne más barata. Se prohibía matar a los animales en ningún otro lugar que no fuera el designado al efecto, el cual debía estar fuera de la población y situado de modo que no perjudicara la salud de los vecinos. 5. La hortaliza, el pan y el pescado habían de venderse precisamente en la plaza pública y el pan había de tener el peso y el cocimiento señalados por el consejo. 6. Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa. 7. Que todos los vecinos tenían que residir en su villa a lo menos en las pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo. 8. Que el consejo era el único que tenía facultades de dar tierras para labor, ganado o solar para casa. 9. Que ningún sitio de ganado podía darse a distancia menor de media legua de cualquiera sementera de españoles o de indios. Que los dueños debían tener fierro para marcarlo, debidamente registrado ante el escribano de la villa. 10. Que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente don Hernán Cortés o su lugarteniente y que el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto¹⁸.

¹⁸ T. Esquivel Obregón. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. Tomo I. 2a. Edición. Porrúa S.A. México, 1984, pp. 326 y siguientes.

Tales fueron las primeras disposiciones municipales expedidas en la Nueva España en 1524 y 1525.

CAPITULO SEGUNDO

El municipio mexicano en el siglo XIX

1. Los cabildos precursores de la Independencia.

Aún no se ha hecho justicia a ese prócer de la dignidad nacional que fue don Francisco Primo de Verdad y Ramos, que pagó con su vida aquellas contundentes afirmaciones: "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, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, y que la conservan intacta, la defenderán, y sostendrán con energía como un depósito sagrado, para devolverla, o al mismo señor Carlos IV o a su querido hijo el señor Príncipe de Asturias, o a los señores Infantes cada uno en su caso" O estas otras: LA DOCTRINA DE QUE, COMO EL SOBERANO ESPAÑOL HABIA DEJADO DE GOBERNAR DE HECHO, EL PUEBLO RECOBRABA SU SOBERANIA Y DEBERIA ORGANIZAR UN GOBIERNO PROVISIONAL.

En el V tomo de la obra "México a través de los siglos, página 40 se relata lo siguiente:

"En esta reunión (15 de julio de 1808), después de proponer y aprobarse guardar secreto sobre todo lo que en ella se determinara, se acordó publicar en la GACETA DE MEXICO el contenido de las que acababan de venir de España, esto es, las renunciaciones de la familia real, mantenerse a la expectativa y conservar a la colonia en estado de defensa por lo que pudiera sobrevenir".

"Los miembros del Acuerdo, como se ve, temían aventurarse en estos primeros momentos, y adoptaban

resoluciones que no podían comprometerlos”.

“Iturrigaray tampoco se atrevía a seguir una marcha fija en tan delicadas circunstancias. Hombre de escasa inteligencia, ambicioso, apegado a las copiosas ganancias que su alto empleo le producían y deseoso de conservarlo a todo trance; ávido a pesar de sus años, de la popularidad que había logrado alcanzar entre los hijos del país, ni hallaba en su ingenio recursos y medios para adoptar una línea de conducta en consonancia con la situación, ni los encontrados intereses a que estaba ligado lo dejaban libre y expedito para ninguna acción decisiva. Decidióse a contemporizar con todas las opiniones, seguro de poder enfrentarlas cuando pretendiese traspasar los lindes de su interés y fuerte con la esperanza de que cederían en su provecho todos los elementos que acababan de poner en vertiginoso movimiento las desastrosas noticias de España”.

“Mostróse desde luego fiel a esta política vacilante ordenando la publicación de las bochornosas renunciaciones de la familia real, sin hacerlas preceder de comentario ninguno, de suerte que aparecieran solo con su abrumadora elocuencia en la GACETA DE MEXICO, correspondiente al 16 de julio de 1808”.

“Entretanto agitábase los ánimos en el ayuntamiento de México, corporación que tenía apariencias de autoridad popular y pretensiones entonces nacidas, de representar siquiera supletoriamente, a toda Nueva España, por ser la municipalidad de la capital. Eran por otra parte tales ideas de consecuencia del principio de soberanía popular proclamado por la revolución, aceptado por la España misma en su tremenda crisis, pues ya se sabía que a falta de autoridades legítimas erigía juntas en todas sus provincias, y acogido en la colonia con entusiasmo por los hombres de avanzados propósitos. Acéfala la monarquía, preso y violentado el soberano legítimo, pues se adoptó esta

ficción para cubrir la menguada bajeza de Fernando VII, por los unos, como símbolo del derecho de dominación, y por los partidarios de la independencia como pretexto para mejor ocultar sus verdaderas tendencias; acéfalo el reino, repetimos, se creyó por estos últimos llegado el caso de ocurrir al pueblo como fuente del poder y de la autoridad, aunque velando sus miras con una ardorosa adhesión a la causa de la monarquía”.

“Los licenciados Azcárate, y Verdad, regidor el primero y síndico el segundo de la corporación municipal, eran en el seno de ésta activos y valiosos agentes del partido que aspiraba a la independencia, pero que carecían aún de organización y de unidad y de una idea clara de lo que se pretendía hacer. Era Azcárate muy versado en la legislación española, y Verdad hombre de inmensa lectura y de una instrucción en materias políticas cual lo permitían las circunstancias de la época. Azcárate gozaba de grande amistad con el virrey y su familia, y él se encargó de persuadir al primero de lo necesario que era en aquellos momentos conservar el reino a Fernando VII, creando al efecto un gobierno supremo provisional, a cuya cabeza debía colocarse el mismo Iturrigaray”.

“No costó gran trabajo al regidor Azcárate convencer al indeciso virrey. El medio que se proponía aparte de halagar su mucha vanidad, ofrecíale su permanencia en el virreinato con nuevos títulos, ya que los antiguos sobre que su autoridad había descansado hasta allí, corrían riesgo inminente de perecer en medio de las vicisitudes que afligían a España. Seguro de la adhesión de Iturrigaray al pensamiento de establecer un gobierno provisional, Azcárate, secundado eficazmente por el síndico don Francisco Primo de Verdad, hizo adoptar al ayuntamiento la representación que tenía de antemano preparada”.

“La municipalidad de la capital, compuesta de

cinco regidores perpetuos, que nombraban cada año dos alcaldes y cada dos seis regidores, incluso el síndico, se convirtió, pues en el centro de los trabajos a favor del establecimiento de un gobierno supremo que, aunque con el carácter de provisional e invocando el nombre de Fernando VII, acostumbrara al pueblo a gobernarse por sí mismo y lo familiarizase con la idea de vivir separado de España, los quince regidores perpetuos eran casi todos americanos, antiguos mayorazgos que heredaran estos empleos de sus padres, quienes los habían comprado para dar más esplendor a sus familias. Así se explica la tendencia que marcó todos los actos de esta corporación en la época a que nos referimos, y a la docilidad con que hizo suya la representación escrita por Azcárate¹⁹.

La tesis quedaba planteada con un sentido genuinamente democrático y en vano se trataría de apagar la mecha mediante el golpe de mano de los peninsulares en la noche del 15 de septiembre de 1808.

Un anciano recogería, a su vez, la reclamación de soberanía. En la historia política de México, Hidalgo es el libertador, el defensor de los derechos humanos. Cultivado en las ideas francesas de libertad e igualdad, se alza como campeón de los derechos del hombre, por los que lanza su primer decreto en Guadalajara aboliendo la esclavitud.

Conocedor de la psicología popular, arrastró a las clases desheredadas a un movimiento aparentemente confuso en el que había un anhelo de justicia contra las alhóndigas de los explotadores extranjeros y que, formalmente, sostenía el derecho a la independencia, que "Dios, padre común de todos lo humanos, como decía en el "Despertador Americano", ha concedido a todas las naciones de la tierra

¹⁹ Riva Palacio Vicente. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo V. Editorial Cumbre, México, 1989. p. 40.

para su felicidad”.

En Hidalgo, encarna el primer campeón del liberalismo mexicano. No tuvo tiempo para más, pero entre el fragor de la guerra, dejó esa declaración de igualdad civil que nos dio el primer lugar al proscribir definitivamente la esclavitud del hombre por el hombre.

Este segundo concepto de la soberanía, se hace liberal, gracias a la presencia histórica del Cura de Dolores.

Sería Morelos quien se levantaría después como el precursor de las ideas sociales. En él ya no hay la preocupación substancial, por el individuo, sino por la sociedad. Se adelantó a su época, desentendiéndose del individualismo, para enarbolar los derechos del hombre social y del cuerpo nacional, tal y como habría de consagrarlos la Constitución Mexicana de 1917, primera en el mundo que consignó las garantías sociales al lado de las garantías individuales.

Pero Morelos no fue una expresión ajena a su época. Las ideas políticas del que fuera Cura de Carácuaro, son una consecuencia lógica de los principios sostenidos por sus dos grandes antecesores: el Licenciado Verdad, precursor de la Independencia y el Padre Hidalgo, iniciador del movimiento insurgente.

Morelos, como ellos, parte del principio de la soberanía, añadiéndole genialmente un contenido social al proclamar: “La soberanía de la Nación está por encima del individuo, así se trate del individuo más conspicuo”; y reafirma la declaración del Cura de Dolores, su maestro que había sido en Valladolid, al expresar: “ni la raza, ni el pensamiento o la riqueza son condiciones para justificar la esclavitud y los privilegios”.

Sin embargo, Morelos fue más allá. Sentó los cánones de nuestras instituciones políticas y de la reforma social.

“El gobierno dimana del pueblo y se sostiene

por el pueblo" es su frase en que sustenta la concepción democrática.

Así visto, en pocas líneas, del principio anti-absolutista del licenciado Verdad, al generoso ideario de Morelos, queda trazado el prólogo de nuestras grandes corrientes políticas que, por fortuna, han asumido la dirección de los destinos nacionales.

Nuestro concepto de la soberanía nacional tiene, en estas páginas, su origen. Arrancó de la soberanía popular con el licenciado Verdad, se hizo liberal con Hidalgo y adquirió su avanzado carácter social con la genial clarividencia de José María Morelos.

Los Cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana. Tanto en México -entonces Nueva España- como en el resto de las colonias, el Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, al través de sus órganos inmediatos. Bastaría con recordar aquellas palabras de la enérgica representación hecha ante el virrey por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, la tarde del 19 de julio de 1808, en que después de señalar que la abdicación de los monarcas españoles era "involuntaria, forzada y como hecha en el momento del conflicto", afirmaba categóricamente: "es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación. La despoja de la regalia más preciosa que le asiste. Ninguno puede nombrarle Soberano sin su consentimiento: y el universal de todos los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno, no habiendo legítimo sucesor del Rey que muere natural o civilmente. Ella comprende una verdadera enajenación de la monarquía, que cede en favor de persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerla, contraría el juramento que prestó el Sr. Carlos IV al tiempo de para que señale otra dinastía y gobierne el reino, es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendiente de hembra de sus antiguos Reyes y

Señores”.

El Ayuntamiento, en 1808, hablaba ya de los “respetabilísimos derechos de la nación” y de que “ninguno puede nombrarle soberano sin su consentimiento”. Pero en ese documento, que la historia debe recoger como uno de nuestros más legítimos triunfos en la formación del ideario nacional, quedaron consagrados en conceptos aún más precisos, al expresar el Ayuntamiento aquellas palabras que ya hemos anotado, pero que conviene repetir:

“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 sostendrá con energía”

Por primera vez, se escuchaba la reclamación nacional. Y esa voz la levantaba el Ayuntamiento, en actitud que si por una parte fue insólita y valiente, por la otra nada debía extrañar, puesto que a las municipalidades hispanoamericanas, el principio de soberanía les venía de herencia, desde las épocas de esplendor del sistema municipal castellano.

El fruto de aquel trasplante había de desarrollarse a grado tal, que se separaría del tronco, rompiendo la rama que lo sostenía. Y es que, como decía en su exposición la Ley Municipal española de 1924, “El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además superior a la ley”.

Los antecedentes que influyeron en la actitud adoptada por el Ayuntamiento de México en 1808, fueron: uno, el del Ayuntamiento de Veracruz, en 1519, como fuente del poder en ausencia del soberano; el segundo, la real cédula de 1522 y la de 1530, que

conferían a la Ciudad de México el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España y el primer lugar en los congresos que celebrasen.

Por otra parte, como ya hemos señalado, los Ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo. Los consejos municipales, integrados por regidores perpetuos y honorarios o temporales, "fueron la única entrada de los hijos de la tierra a la cosa pública, pues lo mismo que en la capital, se observaba en las otras ciudades y por eso al iniciarse en 1808 el movimiento de independencia, los cuerpos municipales, especialmente el de México, fueron el centro de esa idea política".

El control de los Ayuntamientos, por los criollos, fue definitivo en la política de las últimas décadas del virreinato y los Ayuntamientos fueron la tribuna de que se sirvieron estos, tratando de desembarazarse del monopolio que ejercían los peninsulares en los altos puestos civiles y eclesiásticos; así en las magistraturas como en el comercio colonial.

Las comunicaciones deficientes impedían un oportuno enlace con el centro del imperio y esto se resintió en 1808. Cuando las noticias de la abdicación de los Monarcas llegaron a Nueva España, habían transcurrido ya dos meses de que las gazetas de Madrid daban cuenta de las renunciaciones en favor de Napoleón. La Colonia pudo sumergirse en el caos y si no sucedió esto, fue porque la crisis encontró dos bandos perfectamente definidos que se disputaron la situación hasta inclinarla en provecho de uno de ellos, lamentablemente esa vez, para regocijo de los peninsulares.

Las abdicaciones de Carlos IV y su hijo Fernando VII, de hecho y de derecho significaban la anulación del Gobierno Real Metropolitano. Por un extraordinario, el Virrey recibió la noticia el 14 de julio y la "Gazeta de México" dio cuenta de ella al día

siguiente -15 de julio de 1808- originando una crisis en la que se planteaban a la Colonia los siguientes puntos:

1. Don Fernando y don Carlos dejaban sin autoridad real al imperio español. Pero las renunciaciones de los monarcas no eran voluntarias, sino forzadas por las circunstancias que prevalecían en la península.

2. Por lo tanto, era ilegítimo cualquier régimen impuesto por el usurpador extranjero.

3. A la vez, quedaba por dilucidar el dilema sobre la autoridad legítima que debía reconocerse en España, ya que funcionaban en la península varias Juntas, como la de Sevilla y la de Oviedo y no existía base firme para reconocer a alguna de ellas como Suprema. En consecuencia, quedaba acéfalo el Gobierno legítimo Metropolitano.

4. Tal situación se proyectaba en la Nueva España abriendo tres interrogantes: ¿Cuál era el camino que debería adoptarse para decidir la marcha de los asuntos públicos? ¿El gobierno del Virreinato, emanado de la autoridad real que representaba, había desaparecido con ésta? O bien, ¿la Colonia debía mantener el estado de cosas en espera de los acontecimientos que se registraban en la metrópoli?

Dos bandos se formaron. Uno de ellos, el de los españoles peninsulares, deseosos de conservar sus privilegios, maniobró para mantener la dominación española. El de los criollos, que trató de que la Nueva España asumiese su soberanía por medio de sus órganos representativos.

El reducto del partido español tuvo su asiento en la real Audiencia, en el Arzobispado, en la Inquisición y en el comercio que controlaban los peninsulares. Los criollos utilizaron los ayuntamientos

como tribuna y contaron con la benevolencia del Virrey Iturrigaray, deseoso de prolongar su mandato.

Para el logro de sus fines, el partido español utilizó dos armas:

1. La de atribuir un carácter religioso a la lucha contra los franceses y a la defensa de la monarquía española. A Napoleón se le tildaba de enemigo de la religión ("Diario de México" de 31 de julio de 1808) y se daba un carácter religioso a los actos de fidelidad al rey ("Diario de México" de 1° de agosto de 1808).

2. En el real Acuerdo de 15 de julio, los peninsulares trataron de atraerse la simpatía general suspendiendo la enajenación de fincas para la Caja de Consolidación "que causaba gran disgusto a los habitantes de la Nueva España".

Los criollos utilizaron, para beneficio de sus planes, los siguientes medios:

1. El de protestar fidelidad al rey y apoyar a su representante directo en la Colonia, que era el virrey Iturrigaray. Con esto pensaban ponerse a salvo de que se les reprochase de infidencia.

2. Elevar la representación de la ciudad de México para la reunión de todas las ciudades del reino.

3. No opinar sobre el acuerdo para que cesase la cédula relativa a la Caja de Consolidación, ya que esto servía al real Acuerdo para granjearse la benevolencia de los europeos, que sumaban alrededor de setenta mil personas, según los cálculos del Barón de Humbolt.

Los españoles residentes en la Nueva España temían que el virrey abusara de su poder, por encontrarse éste dueño de la situación, ante la inexistencia de autoridades en España. Los criollos aprovecharon la ocasión para plantear la necesidad de un gobierno

provisional y con ello pusieron las bases del ideal de autonomía de la Colonia.

El ayuntamiento de la ciudad de México adoptó el papel de líder del partido criollo, al que los españoles acusaron de conspirar en favor de la independencia de la colonia. Las razones que asistían al cabildo para elevar la voz en nombre de todas las ciudades de la Nueva España, pueden sintetizarse así:

1. Los cuerpos de magistratura son órganos del rey "pero no son el pueblo mismo, ni los representantes de sus derechos. Hay otros cuerpos que lo representan inmediatamente y deben ser el intérprete fiel de su voluntad. Se llama Consejo municipal, ayuntamiento que vale lo mismo que Junta o reunión; cabildo, de la palabra latina *capitulum*"²⁰.

2. "El rey ha estado de acuerdo en que se celebren cortes en ambas Américas, congregándose sus ciudades y villas, y aún señala a México el primer voto en las de la América septentrional, y al Cuzco en las de la meridional. Debían pues celebrarlas en el caso por las leyes generales de la monarquía que rigen en ellas no menos que en España (donde efectivamente las celebraron Aragón y Asturias) y el ayuntamiento pidió con razón al virrey que las convocara en el modo posible"²¹.

3. "En cuanto a la Junta de Cortes o Congreso era indispensable, porque supongamos, dice el síndico de México en su memoria justificativa de los procedimientos del ayuntamiento, que se presente un virrey nombrado por Bonaparte como se dijo estarlo el marqués de San Simón. Si el señor D. José Iturrigaray se resiste a darle el pase y posesión de su empleo, ¿en virtud de qué facultad hace esta resistencia? ¿Acaso lo

²⁰ Fray Servando Teresa de Mier. Historia de la Revolución de Nueva España.

²¹ Fray Servando Teresa de Mier. Obra citada.

ha autorizado para ella el real Acuerdo, cuyo dictamen ha oído como de un cuerpo de sabios? No. Luego necesita estar autorizado por otra parte: luego necesita obrar por la autoridad de otras corporaciones capaces de conferirle tan alta dignidad. Lo mismo digo si se opone al desembraco de una escuadra enemiga"²².

El Ayuntamiento arrastró momentáneamente, con su actitud, al pueblo y fue vitoreado cuando se dirigió a Palacio para entregar al virrey su representación. Simultáneamente, otros muchos ayuntamientos de la Colonia se apresuraron a secundar la proposición del Cabildo de la ciudad de México.

Mientras los arzobispados ofrecían sus rentas y sus bienes "para libertar a la religión" y luchar "contra los que corrompen la moral cristiana" (Estos fueron los arzobispados de México y de Puebla. *Gazeta de México* del 3 de agosto de 1808), el ayuntamiento de Querétaro anunciaba que estaba dispuesto a enviar representantes de esa ciudad para que en la capital asistiesen a las reuniones que se convocasen. Es interesante consignar que firma este documento el corregidor de Querétaro don Miguel Domínguez, quien poco después se vería involucrado en la conspiración de Independencia.²³

Algo sucedía entre el pueblo de las ciudades del interior, según se desprende del informe rendido por el ayuntamiento de Jalapa, que también ofrecía enviar representación de la ciudad y

²² Fray Servando Teresa de Mier. *Historia de la Revolución de Nueva España*.

²³ En esos momentos decisivos y ante la grave determinación que urgía tomar, aparece por primera vez en la historia el licenciado Miguel Domínguez, Corregidor de Querétaro. Su voz se escucha en dos documentos dirigidos al Virrey Iturrigaray, siendo el primero, de fecha 27 de julio de 1808. Es la "representación de la República de naturales de la ciudad de Querétaro, hecha al Exmo. Virrey por medio del Corregidor de Letras licenciado don Miguel Domínguez". Días después, el ayuntamiento de la ciudad de Querétaro, encabezado por el propio corregidor, firmó en la Sala Capitular, el 30 de julio, otro comunicado, que se publicó en *La Gazeta de México*, bajo el título de "Ofertas hechas al Exmo. señor Virrey don Josef de Iturrigaray . . ."

hablaba de "precaer los males de una fermentación causada tal vez por la rudeza del vulgo".

Esa fermentación era una mezcla de odio a la invasión extranjera que se veían como una amenaza para los principios sobre los cuales se asentaba la sociedad novohispana y de fidelidad a la monarquía española, considerada como patrona de la fe. Al mismo tiempo, era un pretexto para manifestar la inconformidad popular por el monopolio que, en la Nueva España, ejercían los peninsulares así como un barrunto de insurgencia, confuso y atado aún a los prejuicios, pero que revelaba el nacimiento de una nueva conciencia colectiva.

Esta fermentación es la que interpretó el ayuntamiento de la ciudad de México, especialmente en la representación que hizo ante el virrey el 5 de agosto de 1808, en la que se asentaba:

"Las Juntas de gobierno y de los cuerpos respetables de las ciudades y reinos no hacen sino cumplir con la ley (Ley 2a. Título I, Libro 6 de la Recopilación) que manda se consulten los asuntos arduos con los súbditos y naturales, y como en las actuales circunstancias por el impedimento en que se encuentra el monarca, la soberanía se halle representada en la Nación para realizar a su nombre lo que más le convenga, las autoridades reunidas con las municipalidades que son la cabeza de los pueblos, hacen lo que el mismo soberano haría para cumplir con una disposición tan benéfica, útil y santa".

En síntesis, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época:

1. El de la soberanía popular, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y los naturales, mediante juntas en que participaran los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.

2. El de la soberanía nacional, asumida por impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos.

El ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808 pretendía:

1° Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia.

2° Convocar a un congreso de ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

Como era de esperarse, el Real Acuerdo determinó, con inefable parcialidad, que el cabildo excusase "en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo reino"²⁴. Pero independientemente del resultado a que de inmediato se llegó, la actitud del ayuntamiento de México tuvo la importancia de manifestar, por primera vez, abiertamente, esos dos principios que habían de decidirnos a luchar por la absoluta separación política de España.

El golpe de mano de los peninsulares capitaneados por Yermo, la noche del 15 de septiembre de 1808, no logró apagar la mecha prendida por Azcárate, Verdad, y Talamantes. Y la historia había de recoger los nombres del licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del ayuntamiento, como el de nuestro primer expositor de la doctrina de la soberanía nacional y de Fr. Melchor de Talamantes, como el del ideólogo criollo de la soberanía popular en marcha hacia la independencia que, castizamente, teorizaba por la vía de los cuerpos representativos que constituían los ayuntamientos.

²⁴ Respuesta del Real Acuerdo, de 21 de julio de 1808. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo V p. 46

Después de la represión consumada por los españoles intransigentes en 1808, en que depusieron a Iturrigaray y encarcelaron a Azcárate -hasta diciembre de 1811- y a Verdad y Talamantes, que murieron en la prisión, "los mexicanos -dice don Justo Sierra- no perdonaron ésto; entendían, casi unánimemente, que dependían del rey de España, no del pueblo español, entidad nueva, legalmente extraña a la conquista y al gobierno de la Colonia. Esperaron, conspiraron; se sentían llegados a la mayor edad; de la conciencia de que eran ya un pueblo formado, sacaban la convicción de que podían emanciparse y de la situación de España, la de que debían hacerlo"²⁵. Entonces vino la etapa de las conspiraciones.

Lo que sucedía en la Nueva España, se registraba con pequeñas variantes en el resto de las colonias hispanoamericanas. A Agustín Cué Cánovas, debemos un valioso esquema de las etapas que siguió la revolución de independencia en Hispanoamérica. Enmarca los años de 1810 a 1815, dentro de la primera etapa, que define como de "derrocamiento de las autoridades españolas en varias de las provincias y creación de juntas criollas". Señala la "debilidad interna del movimiento, por falta de apoyo popular" y la "reacción de las fuerzas españolas que pasaron a la ofensiva en 1811-12", concluyendo que "a fines de 1815, los españoles habían restablecido su dominio en casi todas las colonias"²⁶.

En el virreinato del Río de la Plata, creado en 1776 por Carlos III, los Cabildos desempeñaron una función señalada desde el año de 1806, en que se efectuó en Buenos Aires un Cabildo

²⁵ Justo Sierra. EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1977.

²⁶ Cué Cánovas Agustín. ESQUEMA DE LA REVOLUCIÓN DE INDEPENDENCIA EN IBERO-AMERICA. Estudio publicado en la Revista Mexicana de Cultura de El Nacional. México, 14 de enero de 1951.

abierto que juzgó severamente al virrey Sobremonte.

Otro tanto sucedió en la antigua provincia de Montevideo. Las noticias recibidas de España repercutieron en forma tal, que en septiembre de 1808 se constituyó una junta de gobierno, designada por Cabildo abierto, como lo hizo la ciudad de Buenos Aires en 1809.

En la capitanía general de Chile, el Cabildo de Santiago, integrado por españoles y criollos, celebró sesión extraordinaria en 1808, acordando que "las colonias, abandonadas a sus propias fuerzas, no tenían por qué seguir el destino de España, mientras ésta se hallase sometida a un poder extraño".

A su vez, en Caracas, en el mismo año de 1808, se expulsó a los comisionados franceses. El ayuntamiento, integrado por criollos, depuso, posteriormente, al gobernador Emparan, constituyendo, este suceso, el 19 de abril de 1810 "que proclamó la autonomía municipal".

En la hoy República de Bolivia, el pueblo de La Paz, en julio de 1809, se amotinó logrando la separación del gobernador. El Cabildo, en 21 de julio, acordó un plan de gobierno, en que exponía que ya era tiempo de sacudir el yugo español y de organizar "un nuevo sistema fundado en los intereses de nuestra patria".

Lo mismo sucedió en Quito, cuando el Cabildo abierto -diputaciones de los barrios de la ciudad, del ayuntamiento y del clero- reunido en 16 de agosto de 1809, ratificó lo realizado por la junta soberana y dio forma orgánica al movimiento revolucionario iniciado el 10 de ese mes y año.

En Colombia, donde había precedentes desde la insurrección de los comuneros del Socorro, el Cabildo de Santa Fe, del 20 de noviembre de 1809, reclamó los derechos del país y el 20 de julio

de 1810, el ayuntamiento de Santa Fe de Bogotá resolvió crear una junta de gobierno que representó el comienzo de la Revolución de Independencia.

En la provincia del Paraguay, surgió la política nacionalista criolla al reunirse, el 17 de junio de 1811, una asamblea general de vecinos, entre los que se contaban los diputados de villas y ciudades y que fue una reunión "de hombres conscientes que ventiló con sano juicio los destinos de la nación en ciernes".

Centro América reflejó también el movimiento separatista al través de los cuerpos municipales. Caso concreto fue el del Cabildo abierto reunido el 22 de diciembre de 1811 en el pueblo de Granada, Nicaragua, que desposeyó de sus puestos a los peninsulares. Y en las Antillas, el palacio municipal de La Habana había de ser el recinto escogido en 1 de enero de 1899, para el traspaso del gobierno de Cuba por España a los Estados Unidos, quedando definitivamente sellada la pérdida de él, en un tiempo enorme, imperio español de América.

Así escribieron, los Cabildos, su gloriosa participación en la lucha por la independencia de Hispanoamérica.

CAPITULO TERCERO

El municipio en la Revolución

1. El municipio en los primeros planes revolucionarios.

La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades municipales y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la esfera local. Dicho en otra forma, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos indispensables para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

Las odiosas jefaturas políticas fueron instrumento del atentado constitucional. Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres. Aquellas eran portavoces de Díaz. Estos, de la soberanía popular y la democracia. causa primordial de la Revolución de 1910 fue la protesta de los ayuntamientos contra las jefaturas citadas. Y allí, donde había logrado mayor arraigo el municipio la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esa región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución.

El latifundio era incompatible con las instituciones municipales. El hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la orden de arriba, no con el mandato legítimo del pueblo. El ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo

del gobernador y el gobernador un lacayo de Porfirio Díaz, el jefe político era aliado del hacendado y éste del gobernador.

La anterior observación se relaciona con la siguiente de Emilio Rabasa: "Por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización. Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen en los municipios en que el distrito se fracciona, la administración de las ciudades, villas o aldeas, comprendiendo en la demarcación de su incumbencia parte del territorio del distrito, en que se encuentran poblados rurales, generalmente de carácter de propiedad privada. En estas condiciones, y dada la distancia no corta que suele haber entre las poblaciones, el territorio jurisdiccional de los ayuntamientos es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera del lugar en que reside"²⁷.

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del Municipio, tanto en el programa del partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas, en las Adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.

²⁷ Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. 5a Edición. Porrúa, México, 1976, p. 227.

Ricardo y Enrique Flores Magón, con un puñado de valientes, habían lanzado los primeros anuncios de la insurrección popular en Acayucan, que como aconteciera en Jiménez, en Viesca, en las Vacas, o en Velardeña, todas ellas serían jornadas del pueblo en marcha hacia la Revolución Social.

En 1° de julio de 1906 la Junta Organizadora de San Luis, Mo., proclamó el programa del Partido Liberal Mexicano, que contenía en su exposición las siguientes consideraciones:

"Los demás puntos generales se imponen por sí mismos. La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento"²⁸.

En consecuencia, en sus puntos de programa, establecía:

45. Supresión de los jefes políticos.

46. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

Bajo el lema "Reforma, Libertad y Justicia", firmaban: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enriquè Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

En 1908 la conferencia Díaz-Creelman produjo un ambiente de efervescencia política general, y como consecuencia de esa efervescencia se organizaron algunos partidos políticos, entre ellos el Partido Democrático. Este partido reunió a personajes como el licenciado Benito Juárez Maza, a Jesús Urueta, al profesor Abraham Castellanos, a

²⁸ Fuentes para la historia de la Revolución mexicana. IV MANIFIESTOS POLITICOS (1892-1912). Fondo de Cultura Económica. p. 369.

Diódoro Batalla y a Rafael Zubaran Capmany. Este partido celebró su asamblea general el 22 de enero de 1909. En su Manifiesto del Partido Democrático a la Nación, en su apartado I dice lo siguiente: I. Vigorización y ensanche del Poder Municipal. "El Partido reconoce que la base más firme de la Democracia es la organización y desarrollo del régimen municipal, y pide, en consecuencia, que las jefaturas y prefecturas políticas sean suprimidas en toda la República, por ser incompatibles con dicho régimen"²⁹.

El Plan de San Luis Potosí, lanzado por don Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, dice en sus consideraciones: "La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna.

En el Plan Político Social lanzado por los zapatistas en los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal se postuló: "VI. Se reorganizarán las municipalidades suprimidas."

El Programa de reformas político-sociales de la revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, expedido en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas reformas políticas, el siguiente:

Art. 32. "Realizar la independendencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales los preserve de

²⁹ González Ramírez Manuel. IV MANIFIESTOS POLITICOS. (1892-1912). Fondo de Cultura Económica. 1957. p. 55.

atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales”³⁰.

El plan Orozquista conocido por Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, contiene dos puntos concretos sobre el régimen municipal: .

28. “La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos”.

29. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales”.

Las Jefaturas Políticas del tiempo del general Porfirio Díaz se hicieron odiosas por los métodos crueles e ilegales que usaban para conservar la paz y el orden. Mientras tanto el municipio languidecía y permanecía inactivo e ignorado. He aquí lo que dice al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez:

“Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del general Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 1836 (art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central acerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal”. “El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los

³⁰ Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria. Jojutla, Mor. 18 de abril de 1916.

motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre³¹.

2. Génesis del Artículo 115 Constitucional.

Don Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad municipal. Su clara visión política le llevó, en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, a circunscribir por entonces la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe, no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiera encontrarse sus ideas relativas al municipio.

Por exigencias del momento, don Venustiano Carranza eludió todo peligro de divergencias que pudieran suscitarse en torno a puntos ideológicos y en esta forma logró unificar las fuerzas políticas hasta resolver el objetivo inmediato que, en 1913, era aniquilar el régimen espurio de Victoriano Huerta.

Pero tan pronto como fue logrado ese primer objetivo, en su mensaje a la Convención de Generales, que se reunió en la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, el señor Carranza dijo:

“ . . . todos ustedes -los jefes del Ejército Constitucionalista- discutirán el programa político del gobierno provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos luchado”. Carranza cumplía así su ofrecimiento de legalidad formulado en el transcurso de la lucha. No solamente restablecía con carácter transitorio las instituciones, sino que además sometía a

³¹ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 24 a. edición. Editorial Porrúa. México, 1990. p. 150.

discusión un programa de reformas, posible desde el momento en que la revolución ocupara victoriosamente la ciudad de México. Fue entonces cuando procedió a abordar resueltamente el problema municipal, problema netamente político. Ese 3 de octubre de 1914, el señor Carranza agregó a su mensaje:

“Igualmente -durante la campaña- todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debería implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas políticas y sociales de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensable para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas”.

A nadie escapará la significación que tiene el que considerase en primer término esta medida, mencionada antes que el mismo problema agrario, al que dedicó el segundo párrafo, añadiendo en el tercero:

“Que los municipios, por causa de utilidad pública, expropian, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia...”

Con ésto, Carranza demostraba una vez más su espacial preocupación por el problema municipal. Siempre insistió en él

y por ello puede dársele legítimamente el título de apóstol del municipio libre.

Sabemos la suerte que corrió la convención militar, el aplazamiento de sus trabajos y su traslado a la ciudad de Aguascalientes. No obstante, tales escollos no fueron suficientes para impedir que el gobierno constitucionalista llevase a cabo su anhelado programa de reformas político-sociales. Por ello, el 12 de diciembre de 1914, encontrándose en Veracruz donde instaló el gobierno con todo su gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe".

Dicho decreto de adiciones, en el artículo 2° decía que: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", entre ellas, el "establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".

De inmediato, se puso manos a la obra y la sección de legislación social preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando entre ellos, 5 sobre asuntos municipales:

1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el municipio libre.

2. Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3. Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establece escuelas, mercados y cementerios.

4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.

5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el municipio libre. Entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se expidió en 26 de diciembre de 1914.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos. El decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

"El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

El licenciado Florencio Barrera Fuentes, en su tesis "Historia y destino del municipio en México", comenta a este respecto

que el decreto expedido por Carranza "satisfacía las necesidades del momento y substituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, enunció por primera vez un principio revolucionario, el municipio libre, que se debate todavía en nuestro tiempo"³².

El decreto número 8 expedido en Veracruz por el señor Carranza en 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la revolución.

Desde el punto de vista jurídico, cabe preguntar si estaba o no facultado el primer jefe para realizar dicha reforma. A este respecto, Palavicini afirma que la Constitución de 1857 entonces vigente, "establecía de qué manera deberían realizarse esas reformas". Y agrego: "Esto es, habría sido preciso convocar a elecciones generales y, una vez constituidos los tres poderes, presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión uno por uno, los proyectos de reformas para que, aprobados por el Congreso, fuesen enviados a las legislaturas de los Estados y, hasta que la mayoría de éstas hubiesen dado su aquiescencia, podrían considerarse como reformas constitucionales". Pero el propio autor expresa que "como era fácilmente previsible, este sistema era inaceptable, si se requería de verdad y sinceramente realizar tales reformas". La situación política del país no permitía por el momento ajustarse al procedimiento legislativo, sin que ésto fuese un obstáculo insuperable en virtud del sentido generoso de los postulados revolucionarios.

"Aplazar las reformas -dice Palavicini- era ponerlas en peligro. Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron un programa concreto de oportunidad a un nuevo Congreso Constituyente y mientras tanto, apuntar mediante decretos las reformas más urgentes.

³² Barrera Fuentes Florencio. HISTORIA Y DESTINO DEL MUNICIPIO EN MEXICO. México, 1950, p. 67

Lo significativo es que, para Carranza, la medida de mayor urgencia haya sido la relativa al régimen municipal, al que consagró su primer decreto reformista.

En 1916 pudo reunirse, en Querétaro, el Congreso Constituyente. Una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por don Venustiano Carranza, que en materia de nuestro estudio decía:

Título quinto

De los Estados de la Federación.

Art. 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

Parece que la Comisión de Constitución adicionó este artículo, pues en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito cuya fracción I no fue motivo de debate, pero que sí suscitó amplia polémica en torno a la fracción II.

En el debate sobre dicha fracción II del artículo 115, tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.

Para aquilatar debidamente las objeciones presentadas, es necesario consignar previamente la mencionada fracción II, que establecía:

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".

El primero en impugnar esta fracción II, fue Rodríguez González, aludiendo a la anarquía que, en materia educativa, se podría presentar de dejarse "la absoluta libertad municipal tal como lo pretende la comisión dictaminadora". Se refería a los vaivenes de la política local, que postergaría a unos maestros y favorecería a otros, concluyendo que "a eso nos llevaría esa libertad municipal en lo que se refiere a enseñanza".

Como aclaró oportunamente el diputado de la Barrera, el impugnador confundía la cuestión financiera con los asuntos de la enseñanza. Rodríguez González pedía concretamente que en la fracción II se suprimiese la palabra "libremente" y se agregase un inciso 4° que debía decir: "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado".

Fue el diputado Jara, miembro de la Comisión, quien puso los puntos sobre las íes, al precisar:

"Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la

libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes”.

Con estas palabras, Heriberto Jara ponía el dedo en la llaga, en aquel histórico debate.

La tarde del miércoles 24 de enero de 1917, fue decisiva para los destinos del municipio mexicano. Al discutirse la fracción II del artículo 115, el Constituyente puso la piedra angular de la autonomía municipal. El diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, aclaró el sentido municipalista que inspiró la redacción de la discutida fracción II, y al efecto 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 las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente

que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles, en el lugar en que reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? Y por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio convecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz”.

Después de estas consideraciones, el diputado Jara entró en materia de las objeciones que acababa de presentar el diputado Rodríguez González. “Algunos temores se han iniciado -dijo- acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, no hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los

gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno 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 estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había 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. (Aplausos). Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión" (Aplausos).

Nos extendimos transcribiendo los párrafos centrales del discurso que pronunciara en aquella ocasión el diputado Jara, porque expresan las razones que movieron a la Comisión a redactar en esa forma el artículo 115. Por otra parte, son tan elocuentes esos conceptos, que en sí constituyen la mejor defensa de la autonomía municipal. Todo ello nos da la certidumbre de que, en el Constituyente,

predominó una clara y bien orientada corriente municipalista, emanada de la Revolución.

Otro de los puntos de vista sostenidos en el Congreso Constituyente, sobre el capítulo relativo a la libertad municipal, fue el del diputado Rafael Martínez de Escobar, que aquella misma tarde del miércoles 24 de enero de 1917, tomó la palabra en contra de la II fracción contenida en el dictamen.

Expresó que "la fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora". Esta afirmación, que se antojaría aventurada, tenía en esencia un motivo realista, que conviene recordar al través de las palabras del propio diputado Martínez de Escobar.

Se refería a los párrafos relativos a que los ayuntamientos "recaudarán todos los impuestos" y que "contribuirán a los gastos públicos del Estado".

Sobre este particular, el orador hizo el siguiente comentario: "Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Por qué? Porque luego agrega más adelante la fracción II: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio." "Pues bien -continuó diciendo el orador-, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para

nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; máxime, señores diputados, con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el municipio y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al Estado; por eso me rebelo en cierta forma contra esa parte de la fracción II; es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, que sólo significa subordinar los ayuntamientos al Estado”.

Fuera de toda consideración particular, no cabe duda de que el diputado Martínez de Escobar abordaba substancialmente el problema. En tal sentido agregó; “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.”

Y partiendo de la base de que “en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico”, añadió: “La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115”.

A la vez, el orador se produjo en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado, proponiendo que la legislatura local o el tribunal superior de justicia de cada entidad se ocupase de ello.

Estos fueron sus argumentos ¿"Por qué darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia? ¿Por qué centralizar?, ¿Por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal? ¿Por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos, la legislatura del Estado y el supremo tribunal de justicia del Estado?. . . se ataca directamente eso que comúnmente llamamos la soberanía de los Estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismos".

El propio orador hizo una síntesis de sus objeciones en los siguientes términos: "Vemos, pues, que hay aquí dos puntos que despiertan interés. Primero: creo que los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto, y, por otra parte, el municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos. . . Yo me pregunto: Si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo, dice que debieran contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos entonces, ¿cuál es la libertad económica municipal?

El diputado Martínez de Escobar, en aquel histórico debate, concluyó con estas palabras: ". . . me rebelo contra la

fracción II de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhelo, ya que yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa intervención de las legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal”.

En el acta se hace constar que las palabras del orador fueron rubricadas con aplausos.

3. Reforma del Artículo 115 Constitucional de Miguel de la Madrid Hurtado.

El 3 de febrero de 1983 se reformó el artículo 115 constitucional por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, quien habiendo sido profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM, conocía bastante sobre las deficiencias que podría tener el artículo 115 constitucional, como era la insuficiencia de recursos económicos que padecía el municipio desde su creación en la Carta Fundamental de 1917. Pues bien, De la Madrid quiso llenar esa laguna reformando los incisos III y IV del artículo 115 constitucional, que quedaron como sigue:

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

a) Agua potable y alcantarillado.

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas

públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Así como el presidente De la Madrid se preocupó de proporcionarle al municipio fuentes de ingreso para su subsistencia; asimismo perjudicó las bases del municipio libre entronizando en la legislación municipal la facultad, tantas veces soslayada, de suspender ayuntamientos, por parte de las legislaturas locales, o declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, facultad ésta que vino a revalidar la corruptela o la mala costumbre en que habían incurrido algunos gobernadores. En efecto, las reformas que le hizo el artículo 115 el presidente Miguel de la Madrid el 3 de febrero de 1983 quedaron concebidos en la siguiente forma:

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

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos”.

4. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928.

Para cumplir con la reforma hecha a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el Congreso expidió el 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales que dispuso que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado ex-profeso, que fue el Departamento del Distrito Federal.

La titularidad de dicho órgano se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión, a cuya autoridad se asignaron los servicios públicos que la ley determinó como atribuciones.

Para su gobierno, el territorio del Distrito Federal se dividió en un Departamento Central formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, General Anaya, San Angel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Ixtapalapa y Tláhuac.

Como auxiliares de la administración del Distrito Federal se establecieron el Consejo Consultivo del Departamento Central y Consejos en cada una de las Delegaciones, como cuerpos representativos de la comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y servicios públicos.

Para ejercer sus atribuciones a nivel delegacional, el Jefe del Departamento nombró, con aprobación del Presidente de la República, delegados a cargo de la administración de los servicios públicos a nivel local. Aparte del Jefe del Departamento del

Distrito Federal se instrumentaron la existencia de un secretario general, un oficial mayor, nueve oficinas centrales (Administración, Correspondencia, Archivo, Hacienda, Tesorería, Catastro, Consultiva Jurídica y Fiscal, Gobernación, Acción Educativa, de Reformas, Recreativas y Social) dos oficinas con cierta independencia (Jefatura de Policía y Jefatura de Tráfico, hoy de Tránsito) y siete oficinas de Servicios Especiales y Autónomas en su organización interna (Beneficencia Pública, Junta de Conciliación y Arbitraje, Comisión Local Agraria, Registro Público de la Propiedad, Archivo General de Notarías y Consejo de Notarías). Había además 13 dependencias subalternas llamadas Delegaciones Políticas. Había que agregar que para ese entonces la población de la Ciudad Capital apenas alcanzaba un millón de habitantes..

La Ley Orgánica de 1928 concretó jurídica y administrativamente el requerimiento constitucional del artículo 73, identificando a partir de entonces al gobierno administrativo del Distrito Federal con una dependencia Federal, específicamente un Departamento Administrativo de la Administración Pública, connotación que vendría a permanecer en la reglamentación posterior, acorde con el crecimiento de la ciudad.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941.- El 31 de diciembre de 1941 fue expedida la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual integró las disposiciones básicas que rigieron al gobierno capitalino hasta 1970, estableciendo lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes entonces en la capital del país. No hay que olvidar que para este momento la población en la Ciudad Capital era ya de más de un millón y medio de personas.

Dicha Ley de 1941 señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la Legislativa, Judicial y la del Poder Ejecutivo Local.

La superficie del Distrito Federal fue conservada como la Ciudad de México y las Delegaciones de: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, la Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tiáhuac, Villa Alvaro Obregón, Villa Gustavo A. Madero, Ixtapalapa, Tlalpan, y Xochimilco, en total 11 Delegaciones.

Las atribuciones del Departamento se agruparon en las categorías de servicios públicos, acción política y gubernativa hacendaría, acción cívica, reglamentación y expropiaciones.

Se facultó al jefe del Departamento del Distrito Federal para nombrar y remover a sus colaboradores, el Secretario General, el Oficial Mayor y Directores Generales, con aprobación del Presidente de la República; asimismo, pudo delegar facultades y expedir reglamentos de las diferentes Direcciones que conformaron el Departamento del Distrito Federal.

En 1941 se estableció la siguiente estructura administrativa: un Jefe del Departamento del Distrito Federal, un Secretario General, un Oficial Mayor, un Jefe de Policía y 11 Dependencias Generales (Direcciones de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Legales, Acción Social, Servicios Administrativos, Servicios Generales, Acción Deportiva, Tránsito y una Contraloría).

Al frente de cada Delegación, el titular del Departamento del Distrito Federal designaría delegados encargados de representarlo en las localidades, vigilar los servicios públicos y el

cumplimiento de reglamentos y disposiciones generales, así como la sugerencia de iniciativas en materia de gobierno y administración.

Los representantes del Consejo Consultivo también serían nombrados por el titular del Departamento del Distrito Federal, a propuesta de diversas agrupaciones.

La integración orgánico-funcional del Departamento del Distrito Federal, regulada por la Ley Orgánica de 1941, mantuvo su vigencia hasta 1970, a excepción de algunas modificaciones: las funciones de las Direcciones de Tesorería y Egresos, así como la Auditoría, fueron trasladadas por decreto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asignándose a la Dirección de Servicios Administrativos la preparación del presupuesto de egresos, la vigilancia de ejecución y los estudios de organización y coordinación administrativa; a la Dirección de Tránsito se le incrementaron sus funciones y se crearon tres nuevas Direcciones en 1962: Obras Hidráulicas, Servicios Médicos y Administración de Mercados.

En 1970 el Departamento del Distrito Federal experimenta cambios en su estructura y bases de operación, la Ley orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos y con la finalidad de propiciar una administración pública ágil y eficaz. Para estas fechas la población capitalina ya sumaba más de 6 millones y medio de habitantes.

En la nueva y tercera Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliaba de tres Secretarios Generales "A", "B" y "C"; un Oficial mayor; un Consejo Consultivo; Juntas de Vecinos; Delegados; Subdelegados y 18 Direcciones Generales. Asimismo, se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las

dependencias y adoptar las medidas convenientes para una mayor eficiencia, delegando en sus subalternos, de así requerirlo, la representación y responsabilidades ejecutivas, y se creó como órgano auxiliar directo de la Jefatura la Comisión de Planeación Urbana.

Para el gobierno y administración de la ciudad, la Ley Orgánica de 1970 creó, redefinió y reasignó competencias y órganos, para quedar su estructura básica integrada con una Contraloría General y las Direcciones Generales de: Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Promoción de la Habitación Popular, Abasto y Mercados, Acción Social y Cultural, Acción Deportiva, Planeación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Policía y Tránsito, Instalaciones Olímpicas, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

La desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo a partir de la nueva concepción de la zona central; quedando el Distrito Federal dividido para su gobierno en 16 Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac. Estas delegaciones político-administrativas, con fundamento en las atribuciones plasmadas en la Ley, desarrollaron funciones específicas de carácter operativo en la atención de los servicios requeridos a nivel local.

La participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local, al crearse las Juntas de Vecinos de cada Delegación como órganos de colaboración ciudadana. El Consejo Consultivo, órgano de igual naturaleza, en contacto directo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se integró con los presidentes

de las juntas delegacionales y fue dotado de atribuciones para someter a consideración del titular proyectos de leyes y reglamentos, reformas o derogaciones a los vigentes e informarle de las deficiencias detectadas en la administración pública y en la prestación de servicios públicos, entre otros.

Reformas y adiciones a la Ley Orgánica en 1972.- El proceso de cambio iniciado en 1970, se reafirmó con la expedición de reformas a la Ley Orgánicas del Departamento del Distrito Federal en 1972. Ello propició el ajuste y complementariedad de su estructura organizativa, así como una redefinición de atribuciones, creando unidades administrativas que respondieron a necesidades técnicas y operativas.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxilió en el desempeño de sus funciones por el Secretario de Gobierno, el Secretario de Obras y Servicios, el Oficial Mayor, los representantes de los órganos de participación ciudadana, las Delegaciones, la Contraloría y las diversas Direcciones Generales, algunas de las cuales fueron objeto de importantes modificaciones.

Por la reforma de 1972, fue creada la Procuraduría de las Colonias Populares, para proponer y aplicar normas y criterios de regularización y rehabilitación de colonias o zonas urbanas populares, y asesorar a sus habitantes en la resolución de sus problemas, llevando un registro de las asociaciones que sus habitantes integraran.

Posteriormente a las modificaciones legales introducidas en 1972 a la estructura orgánica-funcional del Departamento del Distrito Federal, se dieron en la práctica, y conforme a necesidades institucionales y de funcionalidad urbana, ajustes que aunados al fortalecimiento definitivo de la Reforma Administrativa global a partir de

1976, confluieron en el requerimiento de establecer una nueva reglamentación para el Departamento del Distrito Federal en 1978.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la que se hace la descripción de las funciones del Departamento en materia de gobierno, en materia jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicios y social y económica.

Y, para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, señalando las atribuciones no delegables del titular, de las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería y de las Direcciones Generales.

De acuerdo con este marco normativo, la autoridad superior reside en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, al que corresponde la representación legal de la institución mediante el ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones jurídicas para su ejercicio directo, denominándoles atribuciones no delegables, y otras delegables que pueden conferir a funcionarios subalternos, sin perder por ello la facultad para su ejercicio directo.

La Jefatura del Departamento dispone de dos instancias de apoyo directo en el ejercicio de sus funciones: el Consejo Consultivo, órgano de mayor jerarquía en lo que se refiere a participación ciudadana y la Comisión Interna de Administración y Programación como modalidad de participación de los titulares y técnicos de la institución, a fin de plantear, coordinar y evaluar los programas de su competencia a efecto de realizarlos eficientemente.

Adscritos directamente a la Jefatura, están como órganos superiores de coordinación funcional del área, las

Secretarías Generales "A", "B" y de Obras y Servicios, así como la Oficialía Mayor, los cuales tienen facultades específicas de representación del Jefe del Departamento en caso de ausencia o por delegación de facultades, de relaciones institucionales y de planeación, organización, dirección y evaluación de las actividades que realicen las unidades administrativas a ellos adscritas, las cuales serán de su responsabilidad ante el titular del Departamento.

La Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor y las Direcciones Generales integran la administración centralizada; mientras que las Delegaciones y los órganos técnicos desconcentrados conforman la administración desconcentrada del Departamento del Distrito Federal.

Entre los avances más importantes de la Reforma Administrativa, destaca la agrupación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal bajo la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, con el propósito de conducir y armonizar los objetivos del gobierno federal bajo una misma línea de acción. Dentro del esquema de coordinación, la administración paraestatal del sector Departamento del Distrito Federal, está conformada por organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos que significan una opción gubernativa más para proporcionar ágilmente los servicios que requiere la población de la Ciudad de México. Sin embargo, hay que hacer notar que pese a la importancia que tiene, no figura como sector, ni en la Ley Orgánica, ni en el Reglamento Interno correspondiente. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Orgánica de 1978, el Jefe del Departamento se encuentra facultado para planear, coordinar y evaluar la política administrativa de sus sector, así como la operación de las entidades jurídico-administrativas que se le adscriben por acuerdo del

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Ejecutivo, de conformidad con los objetivos, metas y políticas nacionales; dichas entidades son: Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal, Servicio de Transportes Eléctricos, Caja de previsión para los Trabajadores a Lista de Raya, Industrial de Abastos, Sistema de Transporte Colectivo, Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., DUVAMES, S.A. de C.V., Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100 y Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.

La Ley Orgánica de 1978, la cuarta Ley en la historia de la organización del Departamento del Distrito Federal, organizó al gobierno de la Capital de la República con un Jefe del Departamento del Distrito Federal, tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor, una Contraloría General, una Tesorería y 17 Direcciones Generales (Acción Social y Cultura; Construcción y Operación Hidráulica; Información, Análisis Estadístico, Programación y Estudios Administrativos; Jurídica y de Gobierno; Obras Públicas; Planificación; Policía y Tránsito; Promoción Deportiva; Promoción Económica; Protección Social y Servicio Voluntario; Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social; Registro Público de la Propiedad; Relaciones Públicas; Servicios Administrativos; Servicios Médicos; Trabajo y Previsión Social y Turismo). Además incorporó a los organismos desconcentrados que sumaron 21 en total, 16 Delegaciones Políticas, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Desarrollo urbano del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte, el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

Reformas y adiciones en 1983.- En 1983, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal sufrió modificaciones en su estructura orgánica y funcional; efectivamente fue modificada y

adicionada la mencionada Ley por el Congreso de la Unión, y en enero de 1984 apareció un nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. (Diario Oficial del 17 de enero de 1984).

Las modificaciones a la Ley Orgánica, con un criterio de flexibilidad, se centraron en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que fue sustituida la lista de todas las Dependencias, por aquéllas de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior, publicado en enero de 1984, se refiera a ellas. En tal virtud, hoy existen 13 Unidades Administrativas Centrales, que dependen del Jefe del Departamento, y 80 dependencias que lo auxilian en el desempeño eficiente y eficaz de las atribuciones que marca la Ley Orgánica.

Fue reestructurada la Secretaría "A" de Gobierno, bajo el nombre de Secretaría General de Gobierno y se le adscribieron cuatro Direcciones Generales; de Regularización Territorial, de Trabajo y Previsión Social, de Apoyo al Desarrollo Delegacional y de Política poblacional.

La Secretaría "B" de Gobierno, bajo el nombre de Secretaría General de Evaluación y Planeación, coordina cuatro Direcciones Generales: de Planeación del Desarrollo, de programación y Presupuesto, de Política Financiera y de Evaluación e Informática.

La Secretaría General de obras y Servicios sufrió profundas transformaciones y ahora opera como Secretaría General de Obras que coordina tres Direcciones Generales: de Construcción y Operación Hidráulica, de Obras Públicas y Vivienda y de Programación y supervisión de Obras, Desprendida de la misma, existe hoy la nueva Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, que coordina tres

Direcciones Generales: de Desarrollo Urbano, de Administración del Uso del Suelo y de Estudios Prospectivos.

Aparecen en 1984 nuevas Secretarías, entre las que cabe señalar: la Secretaría General de Desarrollo Social, que coordina cinco Direcciones Generales: de Acción Cívica, Cultural y Turística, Promoción Deportiva, de Protección Social, de Reclusorios y Centros de Readaptación Social y de Servicios Médicos; asimismo, la Secretaría General de Protección y Vialidad, antes Dirección General de Policía y Tránsito, que coordina cinco Direcciones Generales: de Desarrollo Institucional, de Operaciones, de Servicios y Autotransportes Públicos, de Servicios de Apoyo y la Academia de Policía.

La Oficialía Mayor, que mantiene el programa de apoyo a las acciones sustantivas de las Dependencias del Departamento del Distrito Federal, quedó con tres direcciones Generales: de Administración y Desarrollo de Personal, de Recursos Materiales y Servicios Generales y de Investigación y Desarrollo Administrativo.

La Tesorería del Distrito Federal coordina cinco Subtesorerías, referidas éstas a: Ingresos Locales, Ingresos Coordinados, Modernización Fiscal y Política Tributaria, Administración Financiera y Fiscalización. Por la naturaleza de su trabajo tiene una Contraloría Interna y una Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, esta última, de acuerdo al criterio de las reformas, tiende a convertirse rápidamente en una dependencia autónoma que deberá quedar sujeta al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

A la Contraloría General le fueron adscritas tres subcontralorías: de Auditoría, de Normas y de Obras, Bienes y Servicios, además de una Dirección de Responsabilidades y Sanciones,

dependencia que ordena su estructura conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

En 1984 se crearon tres Coordinaciones Generales, que antes no existían, la General Jurídica, la de Abasto y Distribución y la del Transporte. A la primera se le asignaron tres Direcciones Generales: la Jurídica y de Estudios Legislativos, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la de Servicios Legales; a la segunda se adscribieron cuatro subcoordinaciones: de Apoyo a la Comercialización Agropecuaria y Pesquera, de Comercialización al Menudeo, de Comercialización al Mayoreo y la de Planeación del Abasto y los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; a la tercera se incorporó la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Sistema de Transporte Colectivo, el Servicio de Transportes Eléctricos y el Servicios de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100.

El día 26 de julio de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expedido por el presidente Carlos Salinas de Gortari y que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Este Estatuto fue reformado por decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995 y por el decreto que reformó diversas disposiciones de carácter electoral publicado el 22 de noviembre de 1996. Como una derivación de estas reformas el 22 de agosto de 1996 fue reformado el artículo 122 constitucional para refundir ahí las reformas constitucionales que se le hicieron al gobierno del Distrito Federal.

Este Estatuto de Gobierno del Distrito Federal consta del 132 artículos y de 17 transitorios.

El 30 de diciembre de 1994 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración

Pública del Distrito Federal. Modificada por decretos publicados los días 2 de febrero y 29 de mayo de 1996. Esta Ley Orgánica fue expedida por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y elaborada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Consta de 84 artículos y 8 transitorios.

El 15 de septiembre de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal expedido por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León con fundamento en los artículos 1°, 87, 88 y 3er artículo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 1°, 2°, 15, y 6° transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Este Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal consta de 84 artículos y 8 transitorios.

CAPITULO CUARTO

La legislación municipal en las constituciones de los Estados.

1. Constituciones que atentan u obstruyen la libertad de los municipios.

Baja California.

El Congreso local puede suspender a los miembros de los Ayuntamientos por sí o a petición del Ejecutivo cuando se juzgue indispensable para la práctica de una averiguación relacionada con sus funciones. (Art. 27 fracción IX de la Constitución del Estado).

La Comisión Permanente tiene la misma facultad anterior.

Procederá la designación de Consejos Municipales por el Congreso local, a propuesta del Gobernador del Estado, cuando fuere declarada la nulidad de las elecciones de los Ayuntamientos o las mismas no estuvieren hechas y declaradas; o sus integrantes renunciaren colectivamente, faltaren en su totalidad o no se presentaren al iniciarse un período constitucional.

La renuncia de los miembros de los Ayuntamientos de que trata este artículo, sólo será procedente si se

funda en una causa grave. (Art. 84 de la Constitución del Estado).

Baja California Sur.

El Congreso local decidirá sobre la desaparición de poderes municipales, en casos graves, con votación calificada de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados. (Art. 64 fracción XXXVII constitucional).

Coahuila.

El Ejecutivo del Estado puede declarar, soberana y discrecionalmente, cuando haya desaparecido el Ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar Ayuntamiento Provisional, el que durará en su encargo todo el tiempo que falte para terminar el período legal, en el concepto de que el nombramiento se hará por el propio Ejecutivo, quien dará cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente en su caso para el efecto de que sea ratificado el nombramiento.

Es de notarse que aquí en este caso existe una laguna legal pues en caso de que el Congreso local o la Comisión Permanente no ratifiquen el nombramiento hecho por el Gobernador no dice la Constitución lo que deba de hacerse. (Art. 134 de la Constitución del Estado).

Chiapas.

Cuando por cualquier circunstancia desapareciere algún Ayuntamiento u ocurrieran faltas absolutas de uno o más miembros de su personal, tendrá facultad el Congreso del Estado, o en su defecto la Comisión Permanente, de nombrar substitutos previa terna que proponga el Ejecutivo.

Se considerará que el Ayuntamiento ha desaparecido cuando provenga la falta absoluta de la mitad más uno de sus miembros, motivada por la renuncia por causa grave o cualquier otra circunstancia. El Congreso juzgará si debe removerse total o parcialmente un Ayuntamiento. (Art. 67 constitucional).

Guanajuato.

El Gobernador del Estado podrá suspender a los miembros de los Ayuntamientos que abusaren de sus facultades, dando inmediatamente parte a la Legislatura o a la Comisión Permanente, para los efectos a los que hubiere lugar, y consignándolos en caso de delito a la autoridad competente. (Art. 56. fracción XVI de la Constitución local).

Guerrero.

Aprobar en su caso la suspensión de los Ayuntamientos o de alguno de sus

miembros solicitada por el Ejecutivo del Estado. Si a juicio del Congreso pudiere existir la comisión de un delito, formulará la denuncia respectiva ante el Procurador de Justicia. (Art. 47. fracción XXV de la Constitución del Estado de Guerrero).

Hidalgo.

El Gobernador del Estado está facultado para nombrar una Junta de Administración compuesta de tres personas que se encargarán de convocar a la mayor brevedad posible a elecciones municipales, cuando por cualquier motivo desaparezca un Ayuntamiento. (Art. 53. fracción XVIII de la Constitución del Estado).

Edo. de México.

Es facultad del Gobernador del Estado proponer a la Legislatura local y en sus recesos a la Diputación Permanente la designación de Ayuntamientos sustitutos, provisionales, de los miembros de los Cuerpos Edilicios y de Jueces menores Municipales, en los casos previstos por esta Constitución y en las Leyes Orgánicas respectivas. (Art. 89 fracción XXX de la Constitución local).

Michoacán.

Una de las facultades del Congreso local es la de separar de su cargo a los miembros de los ayuntamientos o declarar desaparecidos éstos, en su caso a petición del Ejecutivo, cuando se llene cualquiera de los requisitos siguientes:

- a) Cuando alguno de los regidores cometa un delito oficial o del orden común.
- b) Cuando el cuerpo edilicio se encuentre desintegrado por licencia o desaparición de una mayoría de sus componentes.
- c) Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del municipio.

En el caso del inciso b) se requiere que la resolución del Congreso sea aprobada por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes. (Art. 44 fracción XIX de la Constitución del Estado de Michoacán).

El Gobernador del Estado está facultado para integrar los Ayuntamientos en los casos previstos por la fracción XIX del artículo 44 de esta Constitución de Michoacán y cuando falte alguna de

Morelos.

ellas por otras causas. (Art. 60 fracción III de la Constitución del Estado).

El Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, resolverán inmediatamente sobre las suspensiones de miembros de los Ayuntamientos que dicte el Ejecutivo, cuando haya hecho abuso de sus facultades, incurrido en responsabilidad, cometido algún delito u observen mala conducta. Al aprobarse la suspensión se llamará a los suplentes al ejercicio de las funciones municipales y sólo en caso de faltas de suplentes, el Ejecutivo nombrará a los substitutos con aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente para que integren el Consejo Municipal. (Art. 41 de la Constitución local).

Es facultad del Gobernador remover a los miembros de los Ayuntamientos cuando observen mala conducta, abusen de sus facultades, incurran en responsabilidad, o cometan algún delito, sometiendo a la aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente, la medida adoptada, llamar a los suplentes al ejercicio de sus funciones municipales, y en caso de

falta de éstos o que sean incluidos en la remoción, aprobar la designación que haga el Ejecutivo, para integrar el Consejo municipal, sin perjuicio de la consignación que proceda a las autoridades competentes. (Art. 70 fracción XXVII de la Constitución del Estado).

Cuando por cualquier circunstancia desaparecieran los Ayuntamientos, tendrá facultades el Congreso del Estado o en su defecto la Diputación Permanente para aprobar la designación que haga el Ejecutivo de un Consejo Municipal mientras se convoca a elecciones, si la falta ocurriera en el último año del período de su ejercicio, terminará el período. (Art. 115 fracción X de la Constitución del Estado de Morelos).

Nuevo León.

Al Ejecutivo del Estado pertenece la facultad de suspender hasta por quince días a los Presidentes Municipales que abusen de sus facultades, pudiendo ocurrir éstos a la Legislatura o Diputación Permanente a reclamar sus derechos. El Gobernador dará cuenta a la Legislatura o a la Diputación

Permanente después de que use de esta facultad acompañando los justificantes respectivos. (Art. 85 fracción XVIII de la Constitución del Estado).

Puebla.

En el caso de falta absoluta del Ayuntamiento, el Ejecutivo nombrará un Consejo Municipal de entre los vecinos del Municipio, el cual regirá hasta el final del período correspondiente. (Art. 104 fracción VIII de la Constitución del Estado).

Querétaro.

Es facultad de la Legislatura del Estado designar Consejos Municipales en los casos de declararse desaparecido un Ayuntamiento, de renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones; (Art. 41 fracción XIX de la Constitución del Estado).

Quintana Roo.

Es facultad de la Legislatura del Estado decidir sobre la desaparición de poderes municipales, sólo en casos de causas graves, calificadas por la propia Legislatura, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los

diputados. (Art. 75 fracción XXXVIII de la Constitución del Estado).

También es facultad de la legislatura del Estado designar, a propuesta del Ejecutivo, a los integrantes de las Juntas de Gobierno Municipales. (Fracción XXXIX del propio artículo 75 de la Constitución del Estado).

San Luis Potosí.

Es facultad del Gobernador del Estado nombrar, en caso de falta absoluta de un Ayuntamiento, un consejo administrativo municipal, el cual regirá mientras se convoca a elecciones o termina el período. (Art. 56 fracción VIII de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí).

Sinaloa.

El Congreso del Estado o en su defecto la Diputación Permanente tendrán facultad de elegir regidores sustitutos cuando por cualquier circunstancia, desaparecieren los ayuntamientos, u ocurrieren faltas absolutas en su personal. Estos regidores sustitutos terminarán el período. (Art. 117 de la Constitución del Estado).

Tlaxcala.

Es facultad del Gobernador del Estado suspender a los Municipios cuando no cumplan con sus deberes, dando cuenta

al Congreso del Estado o a su Diputación Permanente antes de cuarenta y ocho horas. (Art. 59 fracción VI de la Constitución del Estado).

Estimamos que en el presente caso se trata de una expresión equivocada y que no significa suspender a los municipios sino a las autoridades municipales.

Veracruz.

Es facultad de la Legislatura Local suspender definitivamente, previa formación de proceso a los miembros de los Ayuntamientos cuando abusen de sus facultades y suspenderlos provisionalmente, hasta por tres meses, por sí o a petición del Ejecutivo, cuando se juzgue indispensable para la práctica de alguna averiguación. (Art. 68 fracción VII de la Constitución del Estado de Veracruz).

Es facultad del Gobernador del Estado proponer a la Legislatura, o en su receso a la Diputación permanente, la suspensión de los miembros de los Ayuntamientos que abusaren de sus facultades. (Art. 87 fracción XVIII de la Constitución del Estado).

Yucatán.

Es facultad de la Legislatura del Estado suspender ayuntamientos así como

declarar, según el caso, que éstos han desaparecido o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por acuerdo de las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura respectiva, procediendo como disponga para estos casos la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán y la Ley Orgánica de los municipios del Estado. (Art. 30 fracción XL de la Constitución Política del Estado).

Es facultad de la Legislatura Local del Estado suspender o revocar, según el caso y, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, el mandato conferido al presidente municipal y/o a otro u otros regidores o miembros de los ayuntamientos en lo particular ajustándose a cualquiera de las causas previstas en la ley de la materia, procediendo de inmediato a la designación del o de los substitutes correspondientes; se establece como requisito previo e indispensable para el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta fracción y en la Fracción XL precedente, que él o los regidores

afectados, ante la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales y Gobernación del propio Congreso, tengan oportunidad suficiente para rendir las pruebas y ofrecer los alegatos que a sus intereses convengan, cuando las circunstancias así lo permitan a juicio de la mencionada comisión permanente; (Art. 30 fracción XLIV de la Constitución del Estado).

Zacatecas.

Es facultad del Congreso Local declarar, cuando haya desaparecido la asamblea de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar Presidente Municipal sustituto y Asamblea Municipal para que terminen el período. Estos nombramientos se harán de entre las personas que para el efecto proponga el Ejecutivo. (Art. 48 fracción V de la Constitución del Estado de Zacatecas).

Colima.

Es facultad del Gobernador del Estado suspender a los Ayuntamientos, a las Juntas Municipales o a los miembros de ambos y a los comisarios, en el ejercicio de sus funciones, en los casos que determinan las leyes; dando inmediatamente parte justificada al

Congreso, y en sus recesos a la Diputación Permanente, para que se apruebe o no la suspensión. (Art. 58 fracción XXX de la Constitución del Estado de Colima).

Es facultad del Congreso aprobar o reprobado la suspensión de los ayuntamientos o de sus miembros y la de los miembros de las Juntas Municipales que hubiere acordado el Ejecutivo. (Art. 33 fracción XXIV de la Constitución del Estado de Colima).

Tabasco.

Es facultad del Congreso Local suspender definitivamente, por sí o a petición del Ejecutivo, previa instrucción de proceso por la Cámara, a los miembros de los ayuntamientos, cuando abusen de sus facultades siempre que así se acuerde por el voto de los dos tercios de los diputados (Art. 36 fracción XXXIV de la Constitución Local).

2. Constituciones Estatales que hacen una interpretación correcta del artículo 115 de la Constitución de la República en el sentido de hacer verdaderamente libres a sus municipios, sin la amenaza de suspenderlos por ninguna causa.

Estas Constituciones corresponden únicamente a nueve Estados de la República que no participan en el maratón de

Estados que por una u otra causa tienen establecida en sus correspondientes Constituciones la amenaza de declarar desaparecidos los municipios que por alguna razón se malquistan con el gobierno de su Estado. Esas Constituciones estatales son las siguientes:

del Estado de Aguascalientes,

del Estado de Campeche.

del Estado de Chihuahua

del Estado de Durango

del Estado de Jalisco

del Estado de Nayarit

del Estado de Oaxaca

del Estado de Sonora y

del Estado de Tamaulipas

O sea que menos de la tercera parte de los Estados de la República son los que hacen una interpretación correcta del artículo 115 constitucional o, para decirlo en una forma más suave, son los Estados que carecen de la amenaza de suspender sus ayuntamientos con algún pretexto. Máxime que no basta con que actualmente, desde las reformas que introdujo el presidente Miguel de la Madrid, se establezca la licitud de suspender ayuntamientos sino que es necesario además, tener establecidas en una ley, las causas graves de suspensión, desaparición o revocación de los ayuntamientos ("por alguna de las causas graves que la ley local prevenga"). Esa ley debe ser de carácter local.

3. Las leyes orgánicas municipales y los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno.

Constituciones que permiten que éstos sean expedidos por el mismo municipio y Constituciones que facultan al

Gobernador del Estado o la Legislatura local para expedirlos.

Estado de Aguascalientes.- No prevé el caso; carece de prevenciones expresas para expedir esos reglamentos. Sin embargo, habrá que atenerse a la fracción I del artículo 46 de la Constitución local que establece la facultad del Gobernador del Estado para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

Estado de Campeche.- El Congreso local expide la Ley Orgánica de los Municipios del Estado que comprende: la reglamentación económica y administrativa a que deben sujetarse los municipios. (Art. 108 de la Constitución del Estado).

Estado de Colima.- Cada ayuntamiento formará su reglamento interior, el cual debe ser revisado y aprobado por el Congreso local. Excepción hecha de este reglamento, es el gobernador del Estado quien tiene la facultad para expedir los reglamentos que demande la mejor ejecución de las leyes. (Art. 58 fracción III y 94 de la Constitución del Estado).

Estado de Chihuahua.- Es facultad del Congreso local reglamentar el funcionamiento del municipio libre. (Art. 64 fracción XIII de la Constitución local).

Estado de Durango.- Es facultad del Congreso del Estado legislar sobre el funcionamiento del municipio libre. (Art. 55 fracción XIX de la Constitución local). El Congreso del Estado determinará en la Ley del Municipio Libre los estatutos a que se sujetarán los municipios en su régimen interior. (Art. 106 de la Constitución local).

Estado de Jalisco.- Es facultad del Gobernador del Estado expedir los reglamentos para el buen despacho de la

administración pública. (Art. 35 fracción VIII de la Constitución del Estado).

Estado de Nayarit.- Es facultad del Congreso del Estado expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para la formulación de los reglamentos respectivos (Art. 47 fracción II de la Constitución local). El Congreso local determinará, por ley especial que llevará el nombre de Ley Orgánica de los municipios del Estado de Nayarit, los estatutos económicos y administrativos a que deben sujetarse los municipios en su régimen interior y los cuales podrá la Legislatura alterar o modificar cuando el bien de la administración pública general o de los municipios lo hiciere necesario. (Art. 115 de la Constitución local).

Estado de Oaxaca.- Es facultad de la legislatura del Estado dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los ayuntamientos, con arreglo a las disposiciones relativas de esta Constitución (Art. 59 fracción VI de la Constitución local). Y es atribución de los presidentes municipales: II.- Promulgar el bando de policía u ordenanza municipal. (Art. 139 fracción XIII de la Constitución local).

Estado de Tabasco.- Es facultad del Congreso del Estado expedir la Ley Orgánica Municipal (Art. 36 fracción XXVIII de la Constitución del Estado).

Estado de Tamaulipas.- Carece de disposiciones expresas en cuanto a la expedición de reglamentos municipales o para expedir el bando de policía y buen gobierno; sin embargo, habrá que atenerse a lo mandado en la fracción V del Art. 91 de la Constitución del Estado que da facultades al Gobernador del Estado para expedir toda clase de reglamentos.

Estado de Baja California Norte.- Es facultad del Gobernador del Estado formular y expedir los reglamentos para el

buen despacho de la administración pública. (Art. 49 fracción XVI de la Constitución del Estado).

Estado de Baja California Sur.- Es facultad del Congreso Local decretar la Ley Orgánica Municipal (Art. 64 fracción XXXIV de la Constitución del Estado).

Estado de Coahuila.- Son facultades del Poder Legislativo reglamentar el funcionamiento del municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. (Art. 67 fracción IX Constitucional). También es facultad del Poder Legislativo del Estado examinar, aprobar o reformar los reglamentos o bandos de policía que formulen los ayuntamientos (Art. 67 fracción XI de la Constitución Local).

Estado de Chiapas.- Es facultad del congreso del Estado expedir las bases generales para la formación de reglamentos de policía, a los que deberán sujetarse los ayuntamientos (Art. 34 fracción XXV de la Constitución del Estado).

Estado de Guanajuato.- Es facultad del poder Ejecutivo formar los reglamentos que demande el mejor gobierno en los ramos de la administración pública del Estado (Art. 56 fracción II de la Constitución Local). Es facultad del Gobernador del Estado expedir, con aprobación de la Legislatura local las bases generales para reglamentar el ramo de policía, a las cuales deberán sujetarse los cuerpos municipales en la formación de sus respectivos reglamentos; (Art. 56 fracción XX de la Constitución del Estado).

Estado de Guerrero.- Al Congreso Local le compete legislar sobre municipio libre sujetándose a lo establecido por el Art. 115 de la Constitución federal (Art. 47 fracción V de la Constitución del Estado). También le compete al Congreso Local dictar las disposiciones

relativas a la seguridad pública. (Art. 47 fracción VI de la Constitución del Estado).

Estado de Hidalgo.- Son atribuciones de las Asambleas Municipales expedir reglamentos de policía y buen gobierno sobre las ramas y materias de la administración municipal, entendiéndose por tales, aquéllas que no estén reservadas a la Federación o al Estado. (Art. 78 fracción I de la Constitución local).

Estado de México.- Los ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requiera el régimen de gobierno y la administración del municipio y otros ordenamientos (Art. 143 de la Constitución del Estado). El presidente municipal promulgará y dará publicidad al bando municipal y demás normas de carácter general expedidas por el ayuntamiento (Art. 145 de la Constitución local).

Estado de Michoacán.- La Constitución del Estado carece de disposición expresa sobre la expedición de reglamentos de policía y buen gobierno y demás reglamentos. Por lo que de acuerdo con el Art. 44 fracción I de la Constitución local, es facultad del Congreso local legislar sobre los ramos de la administración que sean competencia del Estado (Art. 44 fracción I de la Constitución local).

Estado de Morelos.- El Congreso local expedirá las leyes orgánicas municipales con sujeción a ciertas bases expresadas en el propio artículo constitucional (Art. 115 de la Constitución local).

Estado de Nuevo León.- Los ayuntamientos están facultados para expedir su reglamento interior y demás reglamentos necesarios para el buen servicio, pero para ello se sujetarán a las bases generales que expedirá el Congreso local para dicho efecto (Art. 63 fracción V y Art. 131 de la Constitución del Estado).

Estado de Puebla.- Es facultad del Gobernador del Estado formular los reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución de las leyes y para expedir los reglamentos autónomos, órdenes, acuerdos y circulares de carácter y aplicación general en todo el territorio de la Entidad en materia de policía y buen gobierno. (Art. 71 fracción III de la Constitución local).

Estado de Quintana Roo.- Es facultad de la Legislatura local decretar la Ley Orgánica Municipal (Art. 75 fracción XXXIV de la Constitución local). Legislar en el orden interno en todo cuanto no esté reservado por la constitución General de la República a los funcionarios federales (Art. 75 fracción I de la Constitución local).

Estado de San Luis Potosí.- Es facultad del Gobernador del Estado expedir instructivos y reglamentos para el mejor funcionamiento de la administración Pública (Art. 56 fracción II de la constitución del Estado).

Estado de Sinaloa.- No existe previsión constitucional expresa sobre reglamentación municipal en materia de policía y buen gobierno. Pero el artículo 129 de la Constitución del Estado establece que la Ley Orgánica Municipal del Estado reglamentará la organización y funcionamiento municipales. Por otra parte, el Art. 43 fracción II faculta al Congreso del Estado para expedir leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.

Estado de Tlaxcala.- Es facultad del Gobernador del Estado formar los reglamentos para el buen despacho de la administración pública. (Art. 59 fracción VII de la Constitución local).

Estado de Veracruz.- Es facultad de la Legislatura local expedir las bases generales de la policía a que deberán sujetarse los ayuntamientos para la formación de los reglamentos

respectivos. (Art. 68 fracción XXXIX de la Constitución del Estado. La Ley Reglamentaria municipal (no se dice quién deberá expedirla) se sujetará a las siguientes bases . . . (Art. 114 de la Constitución local).

Estado de Zacatecas.- El Congreso local tiene la facultad de aprobar las ordenanzas que expidan las asambleas municipales (Art. 48 fracción XXXI de la Constitución del Estado). Sin que por otra parte se autorice expresamente a las asambleas municipales a expedir ordenanzas.

Estado de Querétaro.- Los ayuntamientos poseen facultades para expedir sus reglamentos de policía y gobierno municipal, circulares y disposiciones de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones (Art. 86 de la Constitución del Estado).

Estado de Yucatán.- Es facultad del Congreso local expedir las bases generales de policía y buen gobierno a las que deberán sujetarse los ayuntamientos en la formación de los reglamentos respectivos (Art. 30 fracción XXXV de la Constitución del Estado). Nada dice esta Constitución de la obligación de los municipios de expedir los reglamentos de policía y buen gobierno.

5. Las elecciones municipales en el sistema federal mexicano y la reforma de la representación proporcional en los municipios.

Desgraciadamente el estudio de la vida política municipal ha sido desdeñado en nuestro país por un gran sector de la doctrina; los factores que para ello han concurrido son muy diversos, pero la centralización financiera y no menos la centralización política que todavía agobian al sistema político mexicano, han contribuido a ellos, sin lugar a dudas. Ciertamente el abordar desde una perspectiva jurídica el

acontecer de las elecciones municipales, no resulta fácil, pues en ello se anteponen y se contraponen muy diversos factores, bastando como ejemplo señalar la estructuración federada, que implica que el territorio nacional se divida en 31 estados y 1 Distrito Federal, y que tan sólo los 31 estados comprendan 2,413 municipios, cada uno de ellos con características disímiles que dificultan trazar líneas generales de análisis.

El que cada entidad federativa, de acuerdo con factores históricos, sociológicos, políticos, económicos y hasta ambientales, haya expedido sus respectivos cuerpos normativos (su Constitución local, sus leyes electorales, sus leyes orgánicas municipales, reglamentos, etc.) ha originado que en la actualidad se presente un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio con relación a una misma institución.

Por otra parte, la obtención de dicho material legislativo resulta complicada porque inclusive en dependencias oficiales no cuentan con ejemplares disponibles al respecto, y el que se encuentra está desactualizado por virtud de la constante dinámica legislativa. Este panorama se complica si tenemos en cuenta el desdén que la doctrina ha mostrado hacia este tema, por lo que el investigador se encuentra prácticamente en un terreno virgen cuyas vetas de explotación están reclamando pronta atención.

Una de las características de las legislaciones electorales locales es que en su diseño se siguen las pautas de los modelos institucionales federales, es decir, los de la legislación electoral federal.

No podemos soslayar que existen estados que se muestran inmutables ante lo que acontece en el plano federal, y que en

ejercicio de su autonomía política prefiere conservar la vigencia de su legislación electoral de hace ya varios lustros. Sin embargo, en general, se ha detectado que varios de los estados han ido ajustando casi literalmente los principios de la legislación electoral federal a sus prácticas políticas locales, y no era raro hasta hace unos cuantos años ver cómo diversas entidades federativas tenían vigentes los principios de la ley electoral de 1977(LFOPPE); y otras, los del efímero Código Federal Electoral, y unas más estaban apegadas a los principios del más reciente COFIPE.

Esta realidad legislativa nos hace pensar lo que debe ser la regulación de la vida electoral en los estados, en el sentido de que es necesario reflexionar los pros y los contras que la aplicación casi literal de las instituciones nacionales tendrán en su vida política, porque hay que considerar que no significan ni representan lo mismo unas elecciones nacionales que unas elecciones locales. Habría sobre todo que considerar la particular realidad política que vive el Estado, su peculiar realidad social y económica a la que se enfrenta, e inclusive las aspiraciones sociales, políticas y filosóficas que se pretenden con la instauración de un determinado ordenamiento.

Teniendo en cuenta estas consideraciones se explica la presencia de un heterogéneo mosaico en la regulación jurídica municipal, y en la local en general; lo que constituye una muestra es lo referente a partidos políticos.

Como ha señalado Maurice Duverger, la vida política de los Estados contemporáneos se ha venido desarrollando con la estrecha colaboración de los partidos políticos.

. . . en 1850 no se conocía lo que hoy entendemos por partido político, pero un siglo después en toda

democracia existen estas instituciones³³.

Lo cierto es que hoy en día los partidos políticos han llegado a ser los protagonistas de la actividad política estatal, y una gran parte de la doctrina se ha ocupado de los partidos políticos para señalar que:

... en las diversas modalidades de su intervención en la vida política, determinan en la práctica la articulación real de cada régimen³⁴

Es decir, un sistema de gobierno funciona de diferente manera si hay bipartidismo, multipartidismo, a que si se diera un solo partido o un partido predominante. Desde este punto de vista, el funcionamiento del sistema representativo, la división de poderes, el proceso legislativo, el proceso electoral, sólo pueden entenderse en conexión con el régimen de partidos existente en un determinado Estado.

Es tal la importancia de los partidos políticos en la toma de decisiones estatales, que ha llegado a hablarse de "partidocracia"; desde luego no se puede desconocer que últimamente estas organizaciones políticas, en mayor o en menor medida, han entrado en crisis, lo que se traduce en desconfianza de sus actuaciones y en que la ciudadanía haya tenido que buscar vías alternas para participar en la política, como es el caso de las ONG's (organizaciones no gubernamentales).

Por otra parte, cabe destacar que existe una importante literatura sobre la situación de abandono en que se encuentra el estudio de los partidos políticos, y sin embargo, paradójicamente es un

³³ Douverger Maurice. LOS PARTIDOS POLITICOS. México, Fondo de cultura Económica, 1957, p. 15.

³⁴ Douverger Maurice. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Barcelona, Editorial Ariel. 6ª edición 1980. p. 563.

tema que sigue requiriendo investigación, púesto que como se ha señalado ya en la doctrina, entre más se investigan y conocen aspectos parciales y concretos de la realidad, más confusa, huidiza y problemática se torna la realidad en su conjunto, como si el mayor conocimiento de los árboles, nos impidiera conocer el bosque.

Para comprender de mejor manera la regulación de los partidos políticos en el nivel municipal, es necesario tener presentes los lineamientos que la Constitución General de la República apunta al respecto.

La original Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917 no hizo alusión alguna al tema de los partidos políticos; por mucho tiempo la existencia de estas organizaciones políticas en las diversas leyes electorales se fundamentó legalmente en el derecho de asociación consagrado en el Art. 9° constitucional.

A este respecto, el distinguido constitucionalista mexicano don Antonio Martínez Báez afirmó que dentro del capítulo de las Garantías Individuales de la Constitución Mexicana, el artículo 9° reconoció la libertad de asociación de la que goza todo individuo en la República, pero solamente los ciudadanos de la misma podrían hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Cuarenta y cinco años de expedido el texto constitucional de 1917, transcurrieron para que en él se aludiera a los partidos políticos, aunque de manera indirecta, al modificarse en 1963 el sistema electoral de la Cámara de Diputados y crearse los llamados "diputados de partido".

Sin embargo, no fue sino hasta 1977 en el contexto de la llamada "reforma política" emprendida por el Lic. José López Portillo, cuando de manera sustancial se regularon estas

organizaciones políticas.

La finalidad primordial de la reforma electoral, según afirmación del maestro don Felipe Tena Ramírez, "consistió en prevenir la explosión de la violencia; para ello adoptó válvulas de escape del descontento, que consistieron en medidas de naturaleza política, sin relacionarla con la fermentación socioeconómica que en todos los tiempos ha sido el impulso generador de la violencia popular"³⁵.

A estas alturas el sistema político mexicano había conocido la vigencia de cuatro leyes electorales federales (1918, 1946, 1951 y 1973) con cuyos principios se había configurado un débil sistema multipartidista. A pesar de ello la reforma electoral resultó importante, pues precisó el concepto de estas organizaciones políticas y consagró sus funciones, derechos y prerrogativas.

De esta manera, en el artículo 41 constitucional, encuadrado en el título segundo, capítulo I: "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", se incorporaron los siguientes párrafos:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
2. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del

³⁵ Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México. Editorial Porrúa. 1990, p. 591.

poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

3. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.
4. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
5. Los partidos políticos nacionales tendrán el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

En términos generales la reforma constitucional fue bien aceptada por los distintos partidos políticos: en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 19 de octubre de 1977, se puede observar cómo los diversos grupos parlamentarios expresaron su satisfacción por la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. Sobre todo destacaron la calificación de interés público otorgada a los partidos políticos, ya que ello obligaba al Estado a asegurar las condiciones para su desarrollo y a propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requirieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

En cuanto a que los partidos políticos nacionales tendrían el derecho de participar en las elecciones estatales y

municipales, se cumplían los deseos del PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) y del PAN (Partido de Acción Nacional), los que se manifestaron por que los partidos políticos nacionales con registro pudieran intervenir en las gestas electorales estatales y municipales, sin necesidad de cumplir con ningún otro requisito de índole local.

El motivo que originó la propuesta anterior fue que varias legislaciones locales exigían a los partidos políticos nacionales que, para poder participar en los comicios estatales, tenían que cubrir muchos más requisitos que los exigidos en el nivel federal, lo cual resultaba ilógico.

Sin embargo, aunque mínimas, la reforma constitucional originó voces de protesta, como la de Jorge Garabito Martínez, del PAN, quien señaló que rechazaba el proyecto en lo general porque no cambiaba el sistema, persistían cautivos los votos de los campesinos, persistía la afiliación masiva, y fundamentalmente porque persistía la decisión de no admitir que el pueblo asuma su verdadera importancia, así como la decisión de que el grupo que actualmente detenta el poder, lo siga detentando. . . Etc.

Teniendo presente dicha directriz, los Estados de la Federación, de acuerdo con sus particulares circunstancias sociales, políticas e históricas, han regulado los partidos de muy diversa manera, a consecuencia de lo cual se presenta un mosaico heterogéneo de lo cual me ocupo a continuación.

El único punto en que coinciden las legislaciones locales, desafortunadamente, es en cuanto que no se observan lineamientos jurídicos propios que diferenciasen a esas legislaciones con el sistema electoral federal; es decir, que no se aprecian innovaciones substanciales que contribuyen a mejorar la presencia de

estas organizaciones en sus prácticas electorales. Leyes copiadas literalmente de la legislación federal, por lo que no es de extrañar que en este "mimetismo legislativo", en muchas ocasiones se desvirtúen principios válidos en el plano federal, pero no para el ámbito local.

Así, la contienda en las elecciones municipales se realiza con los partidos políticos nacionales, y no con partidos políticos locales; es decir, en este tipo de comicios, salvo contadas excepciones, no se aprecian siglas nuevas a la luz de los lineamientos que ofrece la legislación local.

La explicación de este hecho se encuentra en las exigencias requeridas para su constitución y registro, que en algunos casos superan a las señaladas por la legislación federal, así como en circunstancias de tipo sociológico.

Sobre la regulación que respecto a las organizaciones políticas han realizado nuestras entidades, resulta muy completa la panorámica que ha proyectado el destacado jurista mexicano Jorge Madrazo, cuando señala:

-Nueve Estados de la Federación no aceptan la existencia de partidos políticos locales. Los procesos para la elección de ayuntamientos se dan solamente con la participación de los partidos políticos nacionales. Estos nueve Estados son: Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

-Cinco Estados aceptan no sólo la existencia de partidos políticos locales, sino también de asociaciones políticas locales, ellos son: Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Sonora y Tlaxcala.

-Catorce Estados aceptan la existencia de partidos políticos locales, pero no de asociaciones políticas locales, ellos

son: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

-Los Estados de Campeche, Puebla y Yucatán aceptan la existencia de asociaciones políticas locales, pero no de partidos políticos locales.

A este respecto debe considerarse que esas asociaciones no pueden participar por sí mismas en procesos electorales locales; solamente pueden participar en las elecciones locales mediante un convenio de incorporación a un partido político nacional³⁶

Así por ejemplo, en el artículo 31 de la Ley Electoral de Puebla se establece que la asociación con un partido político será registrada por éste y votará con la denominación, emblema, color o colores de dicho partido; similares disposiciones se encuentran en la Ley Electoral de Yucatán en su artículo 41.

Los Estados que aceptan la integración de partidos políticos locales o estatales los definen en su respectiva Constitución o en su Ley Electoral como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio libre, secreto y directo.

De particular mención resulta la Ley Electoral de Tabasco, cuyo artículo 28 define a los partidos políticos como formas

³⁶ Madrazo Jorge. LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL FEDERALISMO MEXICANO, en la Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango. México, octubre de 1982.

de organización política que constituyen entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del Estado, que contribuyen a la integración de la representación estatal y, como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; el artículo 21 de la Ley Electoral de San Luis Potosí simplemente expresa que los partidos constituidos conforme a dicha ley son organismos para fines electorales y de orientación política, que en el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la representación y la voluntad política popular.

En cuanto a los requisitos exigidos para la constitución y registro de partidos políticos locales, cabe hacer resaltar que en algunos Estados sigue siendo la Secretaría General de Gobierno la que lleva a cabo el registro legal de dichos partidos, con lo que se ha hecho caso omiso de la recomendación de dejar en manos de las comisiones estatales electorales esta actividad, ya que el estudio de las solicitudes de registro podrían tener mejores perspectivas de imparcialidad, en razón de la integración plural de dichos organismos político-electorales. Estos Estados son: Baja California, México, Guerrero, San Luis Potosí y Tlaxcala.

Por lo que se refiere a su constitución, el número de afiliados que deben tener en el territorio de la entidad es uno de los puntos más importantes; en torno a este punto se han establecido muy diversos criterios. Así por ejemplo, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Sonora y Tlaxcala prevén en cuanto al número mínimo de afiliados del partido en todo el territorio del Estado cifras que van de los 1000 a los 12000 asociados.

Los Estados que menos afiliados requieren para el registro de partido Son Baja California Sur con mil y Colima con

cinco mil. Por otra parte, hay Estados que exigen tan alto número de afiliados que es extraordinariamente difícil conseguir el registro. En este caso está el Estado de Hidalgo que exige no menos de 50,000 afiliados en la entidad.

El mínimo de afiliados que en cada Estado se requiere es: en Baja California 7500 afiliados mínimo; Baja California Sur, 500 asociados en cada municipio, mínimo en las dos terceras partes del total de municipios; Coahuila y Veracruz: 1% de habitantes de cada municipio, mínimo en la mitad del total de municipios, no pudiendo ser menor el número de 25,000 afiliados en el Estado; Chihuahua: contar en las dos terceras partes de los municipios del Estado con igual o mayor cantidad al 1.5% del padrón correspondiente a cada uno de ellos, siempre y cuando el número total de sus miembros en la entidad no sea menor de 1.5% de padrón electoral; Durango: 1,000 afiliados en cuando menos cada uno de los municipios de las dos terceras partes del total, mínimo 25,000 afiliados en el Estado; Guanajuato: 1,000 afiliados en cuando menos cada uno de la mitad de los municipios; Guerrero: 500 afiliados en cada uno de cuando menos las dos terceras partes de los municipios, no menos de 40,000 en la entidad; Hidalgo: 1,000 afiliados en cuando menos las dos terceras partes de los municipios, no menos de 50,000 en la entidad; Michoacán: 200 afiliados en por lo menos 57 de los municipios; México: 250 afiliados en cada uno de cuando menos las dos terceras partes de los municipios, no menos de 30,000 en la entidad; Nuevo León: 500 afiliados en cada uno de cuando menos las dos terceras partes de los municipios; Querétaro: 500 afiliados en cada uno de cuando menos las dos terceras partes de los municipios, no menos de 7,500; San Luis Potosí: 1,000 afiliados en cada distrito electoral, no menos de 12,000; Sonora: contar en más de la mitad de los municipios de la entidad con un

mínimo de 150 afiliados en cada uno, no menos de 25,000 asociados; Tabasco: contar con más de 1,000 afiliados en cada uno de cuando menos diez de los distritos electorales uninominales, no menos de 12,000 afiliados; Tlaxcala: 100 afiliados en cada municipio, no menos de 4,400 miembros.

Además de lo anterior se exigen otros requisitos para la admisión de los partidos políticos estatales. Así encontramos que en todas las leyes electorales se establece el requisito de la declaración de principios, el requisito de la formulación de un programa de acción, así como de los estatutos que normen sus actividades. En cuanto al requisito de la declaración de principios debe señalarse que el contenido en la mayoría de los Estados es: la obligación de observar la Constitución Federal y la del Estado, así como la de respetar las leyes e instituciones que emanen de ellas; deben contener además, las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postule el partido; la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros, y la obligación de encausar sus actividades por medios pacíficos y democráticos.

En lo referente a su programa de acción, en términos generales se establece que debe contener las medidas que pretende tomar para alcanzar los objetivos contenidos en su declaración de principios y para la resolución de los problemas estatales, y los medios que adopte con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus miembros.

En cuanto a sus estatutos, éstos deben establecer: una denominación propia y distinta a la de otros partidos registrados, así como el emblema y color o los colores que sirvan para

caracterizarlo o diferenciarlo de otros partidos políticos, todo lo cual deberá estar exento de alusiones, símbolos o significados religiosos o raciales; los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; los procedimientos internos para la renovación de sus cuadros dirigentes y los sistemas para la postulación de sus candidatos; las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, que serán, cuando menos, las siguientes: una asamblea general, un comité estatal que tenga la representación del partido en todo el Estado y un comité u organismo equivalente en los municipios; los estatutos deben establecer también las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas.

Por lo que se refiere a sus derechos, en términos generales puede decirse que consisten en los siguientes: solicitar ante la Comisión Estatal Electoral la postulación y cancelación del registro de uno o varios candidatos por causa de fallecimiento o incapacidad; realizar reuniones públicas y actos de propaganda política en apoyo a los candidatos que postulen y a la promoción de los principios que sostengan; designar un representante en cada una de las mesas directivas de casilla en los municipios que postulen candidatos; designar representantes generales para cada municipio en que participen en los comicios, de acuerdo con lo que al respecto determine la Comisión Estatal Electoral; solicitar a la Comisión o Instituto Estatal Electoral que se investigue e informe sobre la actividad de los demás partidos políticos, cuando exista causa razonable para suponer que no cumplen con las obligaciones que la ley les señala o que sus actividades se encuentran al margen de la misma, y realizar las actividades de divulgación y capacitación necesarias para el cumplimiento de su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Respecto de las prerrogativas de los partidos políticos estatales, en general se establece: disponer de los medios adecuados para sus trabajos editoriales; contar con un mínimo de elementos necesarios para desarrollar sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular; gozar de exención de impuestos y disfrutar de derechos estatales y municipales sobre los bienes o actividades destinadas al cumplimiento de los fines que les son propios; tener acceso en forma permanente a los medios de comunicación y participar del financiamiento público, con base en las reglas que en la ley se determinen.

En lo que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos locales, se encuentran, entre otras, las siguientes: mantener en el Estado y en los municipios el número de afiliados exigido para su constitución; contar con un domicilio social; editar una publicación periódica; sostener un centro de formación política, y comunicar a los organismos correspondientes las modificaciones de sus estatutos, declaración de principios y programa de acción.

La Ley Electoral del Estado de Chiapas no contiene las obligaciones de editar una publicación periódica ni de sostener un centro de formación política; las de Chihuahua y Querétaro no contienen la relativa a la edición de la publicación periódica, y las de Sonora, Tlaxcala y San Luis Potosí no hablan de sostener un centro de formación política. Las leyes electorales de los Estados de Baja California Sur, Coahuila, Sonora y Veracruz establecen la obligación adicional para los partidos políticos locales, consistente en registrar listas de candidatos de representación proporcional.

Por lo general, también se acepta que los partidos políticos nacionales acreditados en una Entidad y los partidos

políticos locales formen coaliciones a fin de postular candidatos comunes en las elecciones estatales. Los convenios de coalición se registran ante la Comisión Estatal Electoral, en algunos casos, o ante la Secretaría General de Gobierno, en otros.

Las leyes electorales de Veracruz y Sonora aceptan también la posibilidad de integrar frentes y fusiones; las de Querétaro, Hidalgo, Guerrero, Coahuila y Baja California Sur aceptan la fusión. Las figuras de "frente" y "fusión" tienen el mismo significado y características que las señaladas en la ley federal.

En la mayoría de los Estados se prevé la existencia de asociaciones políticas; el número mínimo de asociados oscila entre 500 y 4,000. Por lo general se definen como formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor profundidad ideológica.

Su registro se hace ante la Comisión Estatal Electoral o ante la Secretaría General de Gobierno; dichas asociaciones no pueden participar en forma autónoma en los procesos electorales; la única posibilidad de que participen electoralmente es mediante convenios de incorporación con partidos políticos, tanto locales como nacionales.

Como caso verdaderamente excepcional y notable dentro del contexto de las leyes electorales de los Estados que aceptan la formación de organizaciones políticas estatales, se encuentra la Ley Electoral del Estado de Veracruz, cuyo Art. 18 prevé un tercer tipo de organización política local, independiente y autónoma respecto de los partidos y asociaciones políticas, que recibe el nombre de "agrupaciones de ciudadanos de un municipio". Dichas agrupaciones están facultadas para intervenir en los correspondientes procesos electorales, se registran

ante la Comisión Estatal Electoral y dentro de los requisitos para su constitución se cuenta el de tener un número de afiliados equivalente al 5% de los habitantes del municipio y el de haber celebrado una asamblea municipal constitutiva. Al igual que los partidos políticos, la agrupación de ciudadanos de un municipio debe contar con una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos; en general, tiene los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas de un partido político local.

Todas las leyes electorales de las entidades federativas que aceptan la posibilidad de que se constituyen y registren organizaciones políticas locales, con la excepción de la del Estado de Michoacán, declaran que el registro de un partido o asociación política local debe ser objeto de publicación en el periódico oficial de la Entidad.

Vale la pena detenernos para hacer una revisión, ya que cuando se cometa el enramado de acciones en que se deja sentir la influencia de los partidos, pareciera que esto es algo que ha sucedido siempre, y la realidad es que, no obstante los muy antiguos precedentes del municipio mexicano, hemos de reconocer que su vida institucional arranca verdaderamente con la formulación del artículo 115 de la Constitución de 1917, y dentro de ese proceso de integración a la dinámica acelerada de este siglo, cobra una relevante importancia la reforma de 1983, del presidente Miguel de la Madrid, en la que se establece el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, que inicialmente se da para los que tienen más de 300,000 habitantes, pero que posteriormente incluye a todos los municipios del país.

Es decir, en virtud de estas reformas, el pluralismo que se siembra en la integración de los cabildos se extiende y se va vertebrando gradualmente hasta alcanzar todos los centros de

participación ciudadana que tienen que ver con el desarrollo y la política del municipio. Y es precisamente al enfocar las consecuencias de este desenvolvimiento de la sociedad a partir de reformas constitucionales, que quisiera rescatar el valor del nuevo institucionalismo que postula la importancia de las instituciones jurídicas para dar orientación al desarrollo de la sociedad; y esto vale la pena señalarlo, en un tiempo en que todavía hay quienes tratan de convencernos de que las fuerzas libres de la economía, por sí mismas, han de producir los resultados que apetece la población, con inhibición del Estado o de las instituciones que lo soportan.

CONSIDERACIONES FINALES

El Dr. Francisco Venegas Trejo, Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, de la Facultad de Derecho de esta Universidad Autónoma de México, opina que las Tesis Profesionales deben culminar en un juicio crítico del tema que resalte la importancia del mismo, enuncie los errores detectados durante el mismo y proponga las medidas para ser perfeccionamiento; aspectos todos que deben constituir un apartado especial denominado "CONSIDERACIONES FINALES", mismas que a continuación expongo bajo los siguientes rubros:

PRIMERA.- Estoy convencido que para que se permitiera la existencia del Estado, necesariamente tuvo que existir el "MUNICIPIO NATURAL", ya que cualquier poblado que aspira a ser reconocido como municipio por el Gobierno del Estado al que pertenece, necesariamente debió constituirse en un conjunto de casas que se congregan e un punto geográfico, hasta convertirse en un caserío, para después transformarse en ranchería y después en poblados, hasta que con sus propios elementos puede satisfacer todas sus necesidades económicas y realizar las gestiones necesarias para ser reconocidos como Municipio.

SEGUNDA.- Ya en nuestras raíces indígenas existen antecedentes del municipio cuya organización descansa en la tribu, que sin embargo en el imperio Azteca se podía distinguir como una confederación de tribus, que permitieron regir grandes contingentes

humanos legados no sólo por una cultura básicamente igual y por lazos de parentesco, sino también en una estructura política.

TERCERA.- 'Al llegar los Españoles al Continente Americano, dan nacimiento a los agrupamientos más por una necesidad política, para desligarse del poder virreinal, que por sentirse necesitados de organizar un poder Estatal, lo que trae aparejado, la falta de una organización estudiada y acorde con los momentos que necesitaba la llamada "Nueva España".

CUARTA.- Aún cuando en las Constituciones de 1824, 1836 y 1857, se pretendió dar vida independiente al Municipio, ésto no pudo lograrse dado a que durante el régimen del Presidente Porfirio Díaz, el Municipio prácticamente desapareció.

QUINTA.- No fue sino hasta con los ideales de los líderes revolucionarios, cuando se pretendió darle al Municipio la libertad necesaria para poder existir por sus propios medios, pero fueron intentos que se quedaron en el tintero, debido a que en las propias Constituciones de los Estados Libre y Soberanos que conforman nuestra Federación, se limita el accionar del Municipio libre.

SEXTA.- Aun cuando en la época contemporánea de nuestra historia ya con el Gobierno del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se intenta actualizar la libertad del Municipio esto no se logra dando a que económicamente sigue atado al propio Gobierno Estatal.

SEPTIMA.- Lo anterior conlleva al hecho real de que mientras, no se dé verdaderamente la libertad a los Municipios, seguirán dependiendo económica, social, jurídica, educativa y políticamente al poder Ejecutivo de la Federación, lo que no permitirá el progreso general en estos y otros rubros de menor importancia.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Cázarez Daniel y otros. EL MUNICIPIO EN MEXICO. Archivo General de la Nación.- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1996.
2. Barrera fuentes Florencia.- HISTORIA Y DESTINO DEL MUNICIPIO EN MEXICO.- México, 1950.
3. Burgoa Orihuela Ignacio.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- 2ª edición.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.
4. Cué Cánovas Agustín.- ESQUEMA DE LA REVOLUCION DE INDEPENDENCIA EN IBERO-AMERICA.- Estudio publicado en la Revista Mexicana de Cultura de El Nacional. México, 1951.
5. Coulanges Fustel de.- LA CIUDAD ANTIGUA.
6. Díaz del Castillo Bernal.- HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA. 2 volúmenes.- Madrid, 1928.
7. Duverger Maurice.- LOS PARTIDOS POLITICOS. Fondo de Cultura Económica.- México, 1957.
8. Duverger Maurice.- INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL.- Editorial Ariel.- Barcelona, 6ª edición 1980.

9. Esquivel Obregón Toribio.- APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO.- 2 Tomos, 2ª Edición.- Porrúa, S.A. México 1984.
10. Gómez de la Serna Pedro.- CURSO HISTORICO EXEGETICO DEL DERECHO ROMANO.
11. González Ramírez Manuel.- Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana. IV. MANIFIESTOS POLITICOS (1892-1912) Fondo de Cultura Económica. México, 1957.
12. Grimberg Carl.- HISTORIA UNIVERSAL DAIMON. Tomo III ROMA. Edic. Daimon, Manuel Tamayo, Madrid, 1973.
13. Madrazo Cuellar Jorge.- LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL FEDERALISMO MEXICANO, en la Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango. México, 1982.
14. Ochoa Campos Moisés.- LA REFORMA MUNICIPAL.- 3ª edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1979.
15. Posada Adolfo.- EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA. 4a. Edición, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936.
16. Rabasa Emilio.- LA CONTITUCIÓN Y LA DICTADURA. 5ª Edición, Porrúa, México, 1976.

17. Riva Palacio Vicente.- MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo III. El Virreinato. Editorial Cumbre, México, 1988.
18. Riva Palacio Vicente.- MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Tomo V. La Independencia. Editorial Cumbre, México, 1989.
19. Santamaría Francisco J.- DICCIONARIO DE MEXICANISMOS. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1974.
20. Santoyo Ramón V. y Manuel M. Moreno.- CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES, CUYA APLICACION CORRESPONDE AL DEPARTAMENTO DEL D.F. México, 1943.
21. Sierra Justo.- OBRAS COMPLETAS. XI HISTORIA GENERAL. Ediciones de la UNAM México, 1977.
22. Sierra Justo.- EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO. Ediciones de la UNAM México, 1977.
23. Tena Ramírez Felipe.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 24ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1990.
24. Teresa de Mier Fray Servando.- HISTORIA DE LA REVOLUCION DE NUEVA ESPAÑA. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. Sría. de la Reforma Agraria. México, 1981.

LEGISLACION

1.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS REGLAMENTO INTERIOR. Edición del Departamento del D.F. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México. 1984.

2.- ESTATUTO DE GOBIERNO Y LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, Ley de Participación Ciudadana. Reglamento Interior. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y disposiciones complementarias. 17ª edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

3.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS SIGUIENTES ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Edo. de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Colima, Tabasco.