

875209



# Universidad Villa Rica

Estudios Incorporados a la U. N. A. M.  
FACULTAD DE DERECHO

212 Ejemplares

## Analisis Historico-Social-Politico y Juridico del Municipio

### TESIS

Que para Obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**Felix Ricardo Pichardo Fernández**

Director de Tesis  
Lic. Hilda Ma. García Pérez

Revisor de Tesis  
Lic. Ruben Quiros Cabrera

H. Veracruz, Ver.

1991

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE

### I.- ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

1.	ORIGEN DEL MUNICIPIO.	Pág. 1
1.1.	POBLACIONES AMURALLADAS Y POBLACIONES NO AMURALLADAS.	Pág. 1
1.2.	POBLACIONES CON AUTORIDADES PROPIAS.	Pág. 4
1.3.	LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO.	Pág. 6
2.	EL MUNICIPIO ESPAÑOL.	Pág. 9
3.	ORIGENES MEXICANOS.	Pág. 12

### II.- ASPECTOS SOCIOLOGICOS Y POLITICOS DEL MUNICIPIO

1.	EL MUNICIPIO COMO FENOMENO SOCIAL.	Pág. 15
1.1	SOCIABILIDAD Y DEVENIR HISTORICO DEL PROCESO SOCIOLOGICO.	- Pág. 15
2.	COMUNIDAD BASICA Y SU DESARROLLO HASTA LA ACTUALIDAD.	- Pág. 33
3.	ORIGEN DEL PODER MUNICIPAL	Pág. 50
3.1.	DIFERENCIAS DE LOS TERMINOS ESTADO Y MUNICIPIO.	Pág. 50
4.	LA SOCIEDAD NATURAL Y PRINCIPALES TEORIAS SOBRE EL TEMA.	Pág. 52

### III.- ASPECTOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO

1.	RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO.	Pág. 59
2.	RESIDENCIA, EJERCICIO Y SOBERANIA DEL MUNICIPIO Y SU CABILDO.	Pág. 61
3.	MUNICIPIO COMO DIVISION TERRITORIAL DEL ESTADO.	Pág. 68
3.1.	DIVISION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.	Pág. 70
3.2.	MUNICIPIO COMO DIVISION Y ORGANIZACION	

	POLITICA Y ADMINISTRATIVA.	Pág. 74
4.	GOBIERNO MUNICIPAL Y SU CODIFICACION (ALCANCES DE LA MISMA).	Pág. 76
4.1	JUSTICICA MUNICIPAL.	Pág. 83
5.	MUNICIPIO COMO PRIMER NIVEL DE GOBIERNO EN UN ESTADO FEDERAL.	Pág. 96

IV.- ASPECTOS CRITICO Y COMPARATIVO DEL  
FUNCIONAMIENTO DEL ACTUAL MUNICIPIO.

1.	PUNTO DE PARTIDA.	Pág. 100
2.	ORGANIZACION DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y AYUNTAMIENTO MEXICANO.	Pág. 101
2.1.	DEFINICION Y CARACTERIZACION DEL AYUNTAMIENTO. (INTEGRACION DEL MISMO).	Pág. 102
3.	FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.	Pág. 106
4.	COMPETENCIA DEL AYUNTAMIENTO.	Pág. 107

V.- CONCLUSIONES

1.	RESUMEN GENERAL Y ENFOQUE PERSONAL.	Pág. 112
----	-------------------------------------	----------

**CAPITULO I**

**ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO.**

## 1. ORIGEN DEL MUNICIPIO.

La palabra municipium tiene su raíz en el vocablo municipio según fuentes latinas presenta una diversidad de significados. "Equivale, a población fortificada; también al cargo de autoridad que se posee dentro de población; finalmente equivalente a los habitantes de esa misma población".1 (1)

Al hablarse del municipio histórico, la doctrina toma en cuenta una doble tradición: la romana, con las diferentes influencias tanto bisigodas como árabes, y después de consolidarse al paso del tiempo en suelo peninsular, se traslada a las colonias americanas como una parte del método de conquista y colonización llevado a cabo desde 1492.

Por otro lado, se toma en cuenta la propia tradición aborigen de los pueblos colonizados de nuestro continente, no tan sólo por que esos pueblos tenían ya, a la llegada de los españoles, una organización estable y duradera, sino también porque dichos pueblos, según ocurre como en el caso mexicano, han sobrevivido a la conquista y continúan manteniendo esa propia organización o ésta, de alguna forma, ha sido tomada en cuenta por el representante en todas las ocasiones que se ha ocupado de legislar en materia municipal hasta llegar a la etapa del Estado moderno.

### 1.1. POBLACIONES AMURALLADAS Y POBLACIONES NO AMURALLADAS.

En cuanto a las poblaciones amuralladas 2 (2) se justifica la equivalencia por la presencia del verbo

1 De Miguel Raimundo; "Nuevo diccionario latino-español". etimológico Pag. 589.

2 Ideas tomadas de Barragan José; "EL DERECHO DE COMUNICACION", en Introducción al Derecho Mexicano; vol. II; Pag. 1138 y De Miguel Raimundo; "Nuevo diccionario latino español etimológico"; Pag. 591.

munio, como parte del término municipium. Este verbo significa fortificar, amurallar, de donde el sustantivo topónimo de municipium será lugar amurallado o lugar fortificado. Algunos autores vinculan este significado con el término communis que significa común y forma parte de las voces, comunidad, comunicación, etc. De manera que se piensa, que su origen hace referencia al grupo humano que convive dentro de un recinto amurallado.

Estando de acuerdo con las fuentes latinas que representan un elevado grado de racionalización de los fenómenos sociológico y políticos a los que hacían referencia con el término de municipium e igual ocurre con los demás términos de fundus, ager, coloniae, los romanos en su carrera expansionista, se encontraron con pueblos instalados a veces dentro de sus propias fortificaciones, a los que se les llamó en un principio municipia mientras, que en otras ocasiones los encontraría asentados libremente en el campo, a los que se les llamó con los nombres de fundus y ager. "Fundus significa fundo, fundación, en el sentido de asentamiento humano: la fuente latina usa esta palabra para referirse a una clase determinada de asentamientos, de no muy numerosa población y sin fortificaciones, lo cual los hacía más vulnerables".1(3)

El ager<sup>2</sup> (4) que literalmente hace referencia a campo, significa un asentamiento rural, el cual recibe los calificativos, según las raíces de ager hosticus, poblado enemigo; ager peregrinus, poblado sujeto al régimen del derecho "peregrino" o ager Romanus, poblado sujeto al derecho romano, Coloniae que traducimos por colonias, hace referencia a asentamientos también de tipo rural, poblados que cultivan la tierra y habitan cerca de ella; significa también propiedad rural, poblado de labradores. De manera

3 De Miguel Kaimundo; "Nuevo diccionario latino-español etimológico"; Pag. 602

4 Supra-nota 2.

que todos estos asentamientos, en el transcurso del tiempo, serán transformados formalmente en municipios.

De los diferentes términos, usados por las fuentes, han hecho suponer a la doctrina que se trataría, de diferentes clases de entidades político-sociales, distintas en cuanto al grado de desarrollo alcanzado, así como al de organización interna que pudiera tener.

Tomando como válida esta suposición, los municipia serían las entidades mejor organizadas y de mayor desarrollo tanto en lo interno como en lo político-social, por lo cual llevarían un proceso que los haría llegar hacia formas de urbanización o constitución de ciudades (*civitates*); mientras que, los *fundus* y *ager*, serían entidades de carácter rural, con menor grado de desarrollo económico y político. Y esto será lo que determinara el trato que el pueblo romano, hubiera podido darles a cada una de estas entidades.

En algunos casos (5) el pueblo romano pacta tratando de alianza (municipios federados: *municipia foederata*); en otros casos los somete a rendición incondicional o bajo limitaciones (*CIVITAS SINE SUFRAGIO*) o sin derecho a nombrar a sus autoridades; o si no, se les consideraba *civitas optico iure*, ciudad de pleno derecho.

Cabe destacar que el carácter racionalizador que trae consigo el uso de estos términos por parte de las fuentes latinas, hace suponer que detrás de los nombres, se encuentra una sociedad, en mayor o menor grado desarrollada con sus propias leyes y autoridades. "Las fuentes hacen hincapié en que se trata de municipios *ligibus suis* et *suo iure* que gozan y se rigen por leyes y derecho propios como se lee en la obra de Aulo Gellio noctae atticae 16,13,6 y siguientes; aunque no continuaran rigiéndose por sus

5 Idea Tomada de; De Martino; "Storia Della Costituzione romana"; Vol. II "Eonfante en su Storia del Distrito Romano" Pag. 163. Traducción Barragán José.

leyes, después de ser sometidos por roma". 1 (6)

Es decir, que los términos mismos, estando de acuerdo con la fuente no necesariamente deben confundirse con esa realidad político-social en ello representada. "En la región italiana los romanos se encontraran con mas de treinta pueblos diferentes que irán sucumbiendo al paso de las legiones romanas".2(7) por eso se insiste en que los nombres que reciben estos pueblos de las fuentes romanas son ya términos de colonización o términos que obedecen a principios de ordenación y de gobierno impuesto por Roma.

#### 1.2. POBLACIONES CON AUTORIDADES PROPIAS

Las ya mencionadas fuentes latinas, en el uso de las voces de *municipium* y de *municipes*, hacen referencia al desempeño del cargo de autoridad. En realidad, el término *municipium*, lleva consigo la voz *munus eris* que significa cargo, oficio o autoridad. De acuerdo con otra corriente de interpretación la voz *municipium* utilizada por la fuente hace referencia al cargo o cargos internos existentes en una población organizada. Aulo Gelio, en efecto, así lo expresa: "a quo munere capassendo appellati videntur", de cuyo cargo desempeñado parecen recibir su nombre o parecen ser llamados... *municipes*. En su obra citada de *Noctae atticae*. 16, 13, 6. Así lo aclara también Paulo en el *Digesto* 50, 16, 18, "*municipes dici, quod munere civilia capiant*: se dicen *municipes* o se llaman *municipes*, porque desempeña los cargos civiles".3(8).

A simple vista, se encontraría ante una especie de contradicción o tal vez ante una doble teoría explicativa del término *municipum*: la teoría que encuentra en su raíz el significado de fortificación; y la teoría que

6 Ob. cit.

7 Supra nota 5.

8 De Miguel Raimundo; "nuevo Diccionario español-etimológico"; Pag. 319.

encuentra el significado de cargo, oficio o autoridad. La realidad es, que nos encontramos con poblaciones amuralladas (frente a otras poblaciones que no lo están) así como se encuentra que expresamente se alude a la existencia de determinadas autoridades que están al frente de esas mismas poblaciones.

Lo que no deja lugar a dudas es que el nombre de *municipes*,<sup>9</sup> (9) se les otorgaba a los que ejercían algún cargo de autoridad dentro del municipio. Incluso analizando las notas a pie de página antes citadas dan a entender que el pueblo romano se dirigió, en sus negociaciones a dichas autoridades, las cuales, en muchos casos, como lo confirma la historia colaboraron con Roma y, como contrapartida, recibieron el trato de iguales firmando tratados de amistad y alianza, como ocurría con los *municipia foederata*.

Los municipios son por tanto, las entidades que tienen una muy aceptable organización política o autoridades establemente constituidas, lo cual se comprueba, con el reconocimiento de supervivencia que en dichos tratados de amistad y de alianza se hace acerca de sus leyes particulares, como se lee en la siguiente fuente:

"*Municipes ergo sunt cives Romani ex municipiis, legibus suis et suo utentes, muneris tantum cum populo romano honorari participes a quo munere capessendo appellati videntur*". La traducción es: (por tanto los *municipes* son ciudadanos romanos originarios de municipios, que se gobiernan por su propio derecho, que tienen sus propias leyes, que incluye comparten con el pueblo romano el honor del cargo, de cuyo nombre (del cargo) parece haberseles derivado la denominación de *municipes*).<sup>2</sup> (10)

El municipio es entonces, una población

<sup>9</sup> Idea tomada en, De Martino; "Storia della Costituzione romana"; vol. II; "Bonfante en su Storia del Distrito romano"; Pág. 262 Traducción Barragán José.

<sup>10</sup> Aulo Gelio; "Noctae Atticae"; 16,13,6.

bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes.

En cambio, cuando las fuentes se refieren a otras clases de entidades o poblaciones, como son: el *ager* o el *populus gabinus*, etc., también se infiere que son entidades organizadas, con autoridades propias y, hasta leyes propias, que no siempre reciben un trato igualitario por parte del pueblo romano y con quienes éste se entiende, siempre según las fuentes, no por medio de sus autoridades respectivas, sino globalmente, con todo el pueblo, de ahí las expresiones de "...cum gabinis; cum Tusculo, cum Caere", estos dos últimos, son nombres tomados del lugar en donde se encontraban asentadas las poblaciones respectivas.

Más aún, como a prevaecido en el decorrer del tiempo, es el término Municipio el esquema formal de la entidad municipal, la que se tomará como ejemplo y se hará extensiva a todas las demás entidades en la política posterior de Roma de unificar y racionalizar administrativamente su espacio territorial. "Túsculo es el primer municipio plenamente documentado por las fuentes y se sitúa cerca del año 381 a.c. según Tito Livio, VI, 4, 5, Y para el año 29 a.c. con la Lex *plautia Papira*, prácticamente todas las ciudades se convirtieron en *municipia civium romanorum*";(11) municipio romanos o de ciudadanos romanos.

### 1.3. LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO.

Volviendo a las mismas fuentes Romanas, el término *municipium* equivale a habitantes, asentados dentro de un lugar amurallado, sin tomarse en cuenta su calidad o condición alguna o su estatuto jurídico. Para comprobarlo nos dirigimos a las fuentes documentadas que expresan: "*Municipes est, qui liber natus est in municipio; item qui ex alio genere hominum munus functus est; municipes ergo sunt*

11 De Miguel Raimundo; Ob. Cit.; Pags. 116 y 117.

cives romani"... La traducción es del maestro José Barragán: (Se llama municipe al hombre que ha nacido con la condición de libre en un municipio; y también se llama municipe al hombre que, cualquiera que fuese su condición, hubiera desempeñado algún cargo público; por tanto los municipes son ciudadanos romanos).<sup>1</sup> (12)

Como se logra apreciar, las fuentes aclaran que en los municipios, existen habitantes que gozaban de la ciudadanía romana aunque fué un privilegio que se otorgó poco a poco a todos los hombres libres del Imperio, existieron mientras otros habitantes que tenían los espacios de hombres o de peregrinos, etc. Por lo que nos interesa destacar la importancia de que las fuentes emplean el mismo término de *municipiun*, tanto para significar el lugar amurallado como para significar igualmente a la autoridad, y así mismo para referirse a los habitantes de dicho lugar. Forma de pensamiento en la cual impera su condición jurídica y política.

Dentro de los intereses de Roma la cual se expandía con gran rapidez existía la de racionalizar su administración en relación con los pueblos anexionados. Las formas para llevar a cabo esto se diversificarón de tal manera que podían ser adscritas estas poblaciones a la órbita romana. Es prudente recordar que la forma más digna era celebrar el correspondiente tratado de paz, alianza o amistad, con los pueblos que le merecían a Roma la calificación de *amici vel socii*, con quienes se federaba y de donde parten los supuestos sobre las expresiones que toman las fuentes de *municipia foederata*.

El éxito <sup>2</sup> (13) que seguía a las acciones bélicas o de anexión del pueblo romano dependía en mucho del trato particular que, cada caso, supo dar a sus adver-

12 "Novissimo Digesto en la voz *municipiun*": Pag. 1006; nota 5.

13 *Supra* nota 9.

sarios, a quienes llegó a darles el trato de amigos, cuando este trato no era más que una fórmula de anexión y colonización.

En algunas otras ocasiones, el trato que Roma da a las poblaciones que no colaboran con ella es el de sometimiento, y se les consideraba enemigos (hostes).

Muchos de los pueblos, sometidos por Roma, lo fueron bajo la fórmula de la rendición incondicional que "era el trato que daban a quienes le presentaban las armas en calidad de enemigos".1 (14)

Al utilizar Roma 2 (15) su poderio militar hasta obtener la rendición absoluta e incondicional de los pueblos situación que se denominó *editio*; aunque se encontró con diferentes grados de oposición con lo cual se les otorgó a los pueblos estatus menos humillantes para lo cual utilizó fórmulas como el *sine suffragio*; por las atribuciones del *ius peregrini* o del *ius municipii*.

De cualquier manera, Roma al final del Imperio, por razones políticas terminó extendiendo la ciudadanía romana a todos los habitantes del mismo con excepción de los llamados *siervos*. Poco a poco el derecho de ciudadanía fue dándose a todos los habitantes salvo a los *siervos*, los cuales por definición del Derecho estaban sujetos a régimen diverso de diferente naturaleza. "El esclavo era una res, una cosa sujeta a un *alieni iuris*, a la propiedad ajena".3(16)

Así pues se concluyó el proceso de racionalización de la administración pública romana, extendiéndose la institución municipal, como base de la división político-administrativa del imperio, así como se le reconoció a todos sus habitantes la calidad de ciudadanos.

14 Iden.

15 Idea Tomada en; De Martino; "Storia della costituzione Romana"; ob. cit.; Pag. 316

16 Iden.

## 2. EL MUNICIPIO ESPAÑOL.

En su mayoría los autores españoles ocupados en esta materia coinciden en sus afirmaciones que "los restos de la organización romana no sobrevivieron (en la Península Ibérica) a la ruina del reino visigótico, y que no son muchas las huellas que los árabes dejaron en el campo de lo municipal".1(17)

Dichos autores,2(18) insisten en destacar factores sociológicos que permitieron a los pueblos o comunidades ibéricas, afectadas o no por la cultura romana, visigoda o árabe, levantarse, organizarse y emprender con fuerza la lucha por la autoconsolidación política, que terminará con la expulsión de los árabes y la unificación de los reinos, bajo los reyes católicos.

Por lo que no se pretende entrar en la discusión mantenida entre los autores españoles acerca de si hubo o no, y hasta que punto influencias romana, visigoda y árabe sobre la institución española. Si no resaltar nada más la fuerza del grupo humano que se mueve detrás de dichas formas legales y ver, como estas formas nacen del interior de la comunidad.

Entre los factores sociológicos se mencionan a aquellos que produjeron procediendo desde el interior del propio grupo, ciertas figuras o instituciones políticas como la asamblea pública de vecinos (*conventus publicus vicinorum*) los consejos (*concilium*), llegando inclusive a la institución, posterior en el tiempo, del cabildo, nombre éste ya mas cercano a nosotros pero de idéntica significación a las instituciones ya mencionadas.

Por tanto 3 (19) entonces los autores ya

17 De Azcárate Gomersindo; "El municipio español"; Pag. 217  
Aguilar; "Historia de la administración española e hispanoamericana"; Pag. 196.

18 Idea Tomada de García Gallo; "Manual de Derecho Español";  
Pag. 302.

mencionados sostienen que las poblaciones surgidas durante la reconquista, la cual se desarrolla a lo largo de ocho siglos, tuvieron orígenes peculiares y propios: Ya que en muchos casos las poblaciones y comunidades nacieron como consecuencia de mandatos expresos del rey o de asentamientos formales que el rey mandaba constituir, ya fuera para mantener los territorios reconquistados, ya fuera como avanzadas sobre territorios ocupados. Poblaciones las cuales el monarca favorecía otorgándoles regímenes jurídicos privilegiados, que las fuentes jurídicas denominan Cartas Puebla o Cartas de fundación y los llamados fueros municipales.

Lo que es cierto es que la dominación árabe dejará huellas indelibles en la cultura peninsular ibérica y que "la denominación de alcalde, por ejemplo, se mantendrá hasta nuestros días como inherente a la institución municipal, penetrando en Castilla y en León sólo hasta mediados del siglo XI y en Galicia sólo hasta principios del siglo XIII, en opinión de los referidos autores españoles, quienes precisan que la voz alcalde vino a aplicarse a los tradicionales iudices o justicias, que ya existían".<sup>1(20)</sup>

Asimismo las autoridades e instituciones políticas de origen romano, aplicadas al ámbito municipal como los magistrati (magistrados); los tribuni (tribunos); los aediles (ediles); los quaestores (cuestores); la curia u ordo decurionum (curia o el orden de los decuriones); y los II viri, III viri, IIII viri, ya no figuran en la no-

---

19 Idea Tomada de García Gallo; "Manual de Historia del Derecho Español"; Pág. 171.

20 Hinojosa; "Origen del Régimen municipal en León y Castilla en Estudios sobre la historia del Derecho Español"; Pág. 217.

menclatura medieval española y que son sustituidos por otras instituciones encontrándonos con: Las de consejo; del conde, del iudey, de alcades, de fieles o jurados (delgados del iudey); de justicias; de merinos; de cosejos municipales o ayuntamientos.

Más adelante, llegando a la edad moderna, "los alcaldes corregidores; las universidades que es el nombre que en Aragón se les da a los municipios; los consistorios y la misma presencia institucional del fuero correspondiente, que conforma la población y la organiza, permitiéndole un libre desempeño dentro de una gran autonomía, a tal grado de que ya no querrán nunca verse privadas de semejante privilegios forales. Los Privilegios forales concluyeron en tiempo de Felipe V por los decretos llamados de nueva planta, por los cuales se suprimieron los privilegios existentes en Aragón Cataluña y Valencia".<sup>1(21)</sup>

Todo parece indicar que nada queda ya del municipio del derecho romano. Pero encontramos la fuerza racionalizadora de la terminología o del nombre municipio, que las fuentes recogerán para que sirvan de denominador de toda esa compleja realidad sociológica y política y sea la base, de la misma manera que lo fue para los romanos, de la organización administrativa y política del territorio peninsular ibérico.

Perdurando el nombre y la idoneidad del término como su virtual eficacia para significar y reducir efectivamente a una rigurosa unidad el régimen diferente de poblaciones y comunidades también diferentes. El municipio será una institución y la misma para todo el reino, por la razones de que lo regulara una sola ley para todo el país. Implantando dicho principio de unidad las cortes de Cádiz (1810-1813).

El municipio español, no es el municipio romano. Aún usando la misma voz, se configura como una ins-

titucion recia y firme, más o menos independiente y autónoma; más o menos sujeta a un centro, encajada dentro de una realidad superior que es el estado, al que queda subordinada, cumpliéndose una misma política de racionalización de una administración pública estatal fuertemente centralizada.

Se menciona al municipio español como antecedente histórico del municipio mexicano y ello debido a que dicha institución se implantó desde el primer momento de la conquista en las colonias americanas, dependientes de España. "El municipio de la Vera-Cruz fue el primero en tierras mexicanas, arraigándose firmemente, unas veces amparando exclusivamente a los conquistadores y a su jurisdicción de dominación, y otras amparando por igual españoles, que fueron siendo minorías; a criollos, que aumentaron pronto en número e importancia y a los indígenas, incluyendo a las castas; y otras veces también, tolerando las formas tradicionales de otras muchas comunidades que permanecieron alejadas de las cabeceras municipales y que llegan hasta nuestros días".1(22)

### 3. ORIGENES MEXICANOS.

Traves 2 (23) de un rápido estudio a las últimas iniciativas de reformas municipales, la más reciente en 1903, efectivamente se toman en cuenta e incluye en varias de ellas ciertas formas de organización de las comunidades autóctonas de nuestra patria entre los antecedentes del municipio mexicano del presente.

E aquí, que existen diversos estudios 3(24) valiosos, dedicados a esclarecer dichas formas de or-

22 Barragán José; "Temas del liberalismo gaditano"; UNAM, Pág. 51.

23 Ideas Tomadas de Kohler José; "El serceno de los aztecas"; Pág. 219 y Monzon Arturo; "El Calpulli en la organización social de los Tenochcas"; Pág. 73.

24 Ideas Tomadas de Bayle; "Los cabildos seculares en la

ganización autóctonas de los pueblos maya, azteca, tlaxcalteca y de tantas otras comunidades indígenas mexicanas de importancia, "falta mucho más por investigar, sobre todo en materia de interpretación jurídica y política de los propios descubrimientos arqueológicos según se ha puesto de relieve en los últimos congresos de historiadores jurídicos".1(25)

Pero lo que con toda justicia, es una realidad social que se impone hoy en día,2(26) es la existencia de tantas comunidades indígenas de Oaxaca, Chiapas o al sur de Yucatán; de Hidalgo, Puebla o Tlaxcala al centro; y en Sonora, Sinaloa o Chihuahua al norte, como constitutivas de entidades regionales política y administrativamente autónomas y que la constitución local, en cada caso a querido respetar en lo posible, aunque imponiéndoles el mismo término de municipio, de la que ningún pueblo americano a podido sustraerse.

Lo que aquí se pretende dejar asentado es "los antecedentes autóctonos de nuestra institución municipal, citando los ejemplos aztecas, mixteco-zapotecos y mayas, dejando para la doctrina el estudio y esclarecimiento de los problemas concretos de sus respectivas organizaciones".3(27)

---

América española"; Pag. 116 y Albi Fernandeo; "Derecho municipal comparado del mundo hispanico"; Pag. 119.

25 Recopilación de trabajos de García Flores Fernando; "La memoria del segundo y tercer congreso de historia del derecho." Editada por el instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, de 1982 y 1983 respectivamente "Algunos aspectos de la organización judicial azteca".

26 Supra, nota 23.

27 Bialostosky Sora; "El hombre frente al estado azteca"; en memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano; UNAM Pags. 177 y 187.

Remontándonos a las primeras instituciones de organización prehispánica llegamos a los calpullis, del pueblos azteca que la doctrina mexicana por su parte recuerda como primer antecedente dándole (a los calpullis) "la equivalencia a ciudad o barrios, haciendo referencia otras veces a los clanes, que se elevan por obra de la vida sedentaria a la categoría del municipio rural primitivo".1(28)

Siendo importante resaltar que las fuentes romanas olvidaron pero que si lo ha percibido la doctrina moderna española revasando los tecnicismos jurídicos romanos, es "la espontaneidad del gesto autóctono de las comunidades prehispánicas recibiendo la influencia del conquistador y a su vez de las comunidades castellanas leonesas, gallegas, aragonesas, catalanas. etc. para autoorganizarse y autodeterminarse políticamente".2(29)

Por lo que al perdurar el genio de raza y cultura es imposible desprenderse de la base que sirve y da vida al municipio moderno de las regiones mencionadas.

Aunque se debe admitir 3(30) que los estudios dedicados al tema de las instituciones municipales de las comunidades indígenas mexicanas, necesitan continuar desarrollándose tomando en cuenta que México cuenta con singulares manifestaciones antropológicas de cada una de sus comunidades indígenas existiendo ya, numerosos trabajos arqueológicos sobre el particular, pero muy someramente tomado en cuenta como base reflexiones por parte de juristas y sociólogos.

28 Moret; "De los clanes a los imperios"; Pág. 109.

29 Azcárate Gurmésindo; "El municipio en la Edad Media estudios filosóficos y políticos".

30 Idea Tomada de Padron Calzada Feliciano; "Municipio libre fortalecimiento del federalismo": Pág. 32.

CAPITULO II

ASPECTOS SOCIOLOGICOS Y POLITICOS DEL MUNICIPIO.

## 1. EL MUNICIPIO COMO FENOMENO SOCIAL.

En la pequeña reseña histórica, del capítulo anterior se pone de manifiesto el valor de los términos de las abstracciones jurídicas y políticas que son utilizadas como ordenadoras, en todo tiempo y bajo un mismo patrón, el territorio de un estado, ya sea que se llame Roma, España o México. Esta circunstancia confina al municipio a la subordinación del mismo a un centro.

Lo que la historia muestra es que el municipio es algo más que un esquema jurídico. Y es que en muchos casos, y en los momentos más trascendentes, la fuerza interna del municipio aflora por encima de su esquema legal, rebelándose contra el centro al que vivía atado, proclamando inclusive derechos de soberanía, que parecerían a simple vista, desproporcionados y hasta ajenos a su naturaleza intrínseca. Como ejemplos están los municipios mexicanos, colombianos, venezolanos cuando se constituyen en cabildos abiertos y proclaman separarse de España y recuperar sus prerrogativas de independencia y soberanía.

Tal fuerza interior, se encausa y legitima, sin duda alguna dentro de la comunidad por las vías más amplias y democráticas (los cabildos abiertos) y tal vez las más primitivas. Es sobre ésta faceta del municipio poco conocida, pero de mucha importancia a la que nos referiremos, planteando dos problemas del municipio como fenómeno sociológico.

### 1.1. SOCIABILIDAD Y EVENTO HISTORICO DEL PROCESO SOCIOLOGICO.

Refiriéndonos a las fuentes escritas y a las de carácter jurídico apreciamos que no bastan para llegar a una caracterización de la entidad municipal. Y aunque dichas fuentes representan ya, un alto grado de abstracción y racionalización de la realidad. 1(1) Todo ordenamiento

1 Idea Tomada de: Vázquez Héctor; "EL NUEVO MUNICIPIO MEXI-

jurídico, toda norma legal no es mas que un esquema, mas o menos acertado, mas o menos lógico, de los usos y costumbres, de las relaciones y hábitos sociales de una comunidad; tratándose de una configuración, como si se tratase de una radiografía de la realidad.

Por lo que tratándose de fuentes griegas y latinas, 1(2) la racionalización resulta mucho mayor, por el mismo grado de perfección, en cuanto a elaboraciones mentales y doctrinales, que alcanzaron sin que ésto implique que sean muy anteriores en el tiempo a las otras, siendo que la interpretación de la realidad social griega o romana, parecido valor presentan en los textos antiguos como en las mas recientes elaboraciones justinianas, por lo que al referirse a unos u otros textos es en el carácter jurídico, en donde representan esquemas y abstracciones de dicha realidad.

Aunque en otro punto de vista esa racionalización es la virtud normativa y su eficacia. Justamente la misión del derecho 2(3) es regular las acciones del hombre en sociedad tomando como referencia algunas ideas fundamentales que el propio derecho lleva en si, como justicia y equidad o ideas de contenido ético o moral.

Seguendo a la fuente legal se llega Percibir el fenómeno social desde su desarrollo y la influencia que representa.

Por lo que el investigador tiene que acudir al mismo tiempo al uso de otras informaciones, para perfilar la realidad que se pretende entender. Así, para la materia municipal y a fin de analizar el papel desempeñado por los factores sociológicos de la comunidad municipal, es

---

CANON; Pag. 30.

1 Ob. Cit.

2 Idem.

necesario adentrarse a la filosofía pertinente, que como abstracción también, puede tratarse de reflexiones acerca de la naturaleza y trascendencia del fenómeno social, como acontece con la doctrina acerca de la sociabilidad del ser humano y su tendencia, hacia el agregamiento de los mismos; basándose en estudios de tipo antropológico que sirven de ayuda para las comunidades que se pretenden conocer.

El municipio, por lo antes expuesto, no tan sólo se puede reducir a un esquema, y más aún si faltan elementos democráticos o participativos de sus gentes, reproduciendo ordenamientos jurídicos al estilo del patrón romanista. Por lo que el estudio del municipio no debe quedarse tan sólo en esquemas jurídico-legales; sino cobijando tocar la realidad que representa, que es su apoyo de subsistencia, en donde está la fuerza, de la misma institución municipal.

Al hablarse de la naturaleza sociable del ser humano, ciertamente la cita obligada es de Aristóteles, por que nadie mejor que él ha expresado tan lacónicamente tamaña verdad: el hombre es un animal político;<sup>1(4)</sup> el hombre aislado, no podría ser otra cosa mas que Dios o fiera. "Con todo, se trata de una afirmación, de esas que al decir de el Quijote, todos podemos hacerla nuestra, sin faltar a la verdad, ni al respeto a las grandes autoridades del pensamiento humano".<sup>2(5)</sup>

La sociabilidad del ser humano es de ayer, de hoy y será de mañana y de siempre, porque es la nota esencial de su naturaleza. Por eso es lo que es, como individuo, aunque parezca paradoja. Por ello somos lo que somos, como familias, comunidades y sociedades. No podríamos a pesar de nuestro egoísmo o de esa fiera que Hobbes descubrió en ciertos rasgos de nuestro comportamiento social,

4 Idea Tomada de; Calpe Espasa; "La política"; Pag. 119.

5 De Riquer Martín; "Edición preparada editorial planeta";  
Pag. 14.

"homo homini lupus (el hombre es un lobo para con el hombre)"<sup>1(6)</sup> No podría, ser de otra manera, de suerte que la tendencia al agrupamiento, en pequeños grupos familiares y gentilicios, en pequeñas tribus -con sus defectos de organización y convivencia-; en pequeñas aldeas, poblaciones o en grandes comunidades y sociedades, se impone como realidad, que se constata con los estudios antropológicos de cualquier pueblo, en cualquier etapa de su desarrollo.

Los más 2 (7) recientes trabajos de sociología política, elaborados sobre la base de los descubrimientos arqueológicos más remotos confirman plenamente, no sólo el hecho de los asentamientos gregarios, sino también que el sentido verdadero de todas esas piezas arqueológicas consistentes en utensilios, en ajuares mortuorios, materiales de construcción o en representaciones y toda clase de manifestaciones de arte, es un sentido social, comunitario o gregario.

Se conoce<sup>3(8)</sup> la evolución cultural del hombre por ser característica de la vida comunitaria.

Esta doctrina reconoce que no se pueden hacer afirmaciones sobre el periodo de la prehistoria del hombre, debido a la inexistencia de elementos arqueológicos sobre los cuales fundamentarse; por lo que se concluye que "debemos contentarnos con decir que no es inverosímil que hubiese sociedades sin mando".<sup>4(9)</sup>

O sea que se trate de grupos poco diferenciados, sin jefe o autoridad, pero a fin y al cabo grupos, sociedades; "Los hallazgos de esa remota época no

6 "Obras"; Leviatán.

7 Idea Tomada de Vázquez Héctor; "El Nuevo Municipio Mexicano"; Pág. 59.

8 Idea tomada de; Braidwood John Robert; "El hombre prehistórico"; Pág. 29.

9 Del Real; "Las más antiguas formas de mando"; revista de estudio políticos, UNAM, Num.101.

permiten sino suponer que vivían en sociedad sin que se pueda decir como cual era su organización".1(10)

Más adelante, en el periodo conocido como paleolítico medio, se encuentran construcciones y utensilios que permiten hablar de la existencia de ritos y de sepulturas y ello permite sostener que probablemente los hombres vivían en pequeños grupos, ya que muy pocas veces la caza o la recolección proveen la comida suficiente para grupos grandes. "Es posible que estos grupos contaran con una especie de líder o jefe".2(11)

Lo cual ha permitido suponer que se trata de grupos familiares. Incluso del Real nos ofrece la siguiente clasificación de estos grupos, propios del paleolítico medio:

a) Grupos pequeños formados en torno a un núcleo familiar, sin autoridad o mando propiamente dicho.

b) La gran familia o grupos plurifamiliares, ignorándose si éstos tuvieron ya alguna clase de autoridad distinta del mando familiar.

c) Pequeños grupos, organizados para realizar actividades específicas, como la cacería, a cuyo frente ocasionalmente podría figurar una persona, con mando ocasional.

d) Grupos para ritos y mitos religiosos.

"Se concluye que no se sabe si dentro de la familia habría o no autoridad".3(12)

Prosiguiendo el estado posterior, conocido como paleolítico superior y en el que se colocan las culturas relativas a los tres tipos de *Homo Sapiens*: Cromagnon, Grimaldi y Chanceladi, cabe observar que ya hay mucha mayor abundancia de datos: se encuentran cuevas habitadas y utilizadas como santuarios y, desde luego, aparecen

10 Del Real Carlos; ob.cit. supra, nota 9.

11 Supra, nota 9, Pag. 98

12 Supra nota 9; Pags. 64 y 65.

las primeras manifestaciones artísticas de la humanidad. En éste periodo se desarrolló la caza; se intensificaron las actividades agrícolas y las artesanales (como flechas, arpones, agujas, etc.); aparece la pintura.

Pues bien, durante este periodo continúa interpretándose que la organización de los grupos es la familiar, si bien se trata de una organización mas compleja, no sólo porque se han encontrado organizaciones plurifamiliares, sino por la presencia de ciertos factores, de orden mágico, religioso, magistral o de ancianos, o de jóvenes cazadores, que hacen pensar en la existencia de ciertos modos de mando mas allá de la familiar "Schmit habla de un mando atribuido a los jóvenes cazadores, más vigorosos"; 1(13) Mientras que se aceptan esas posibles formas de mando de (padres o de madres), de ancianos, etc., "pero sin que se pueda llegar a algo más concreto".2(14)

En la etapa del mesolítico, además de hallazgos, que serían comunes a la etapa del paleolítico superior, se encuentran otros específicos que denotan la presencia de otra clase de cultura. "Existen nuevos utensilios, como canoas monóxilas ahuecadas";3(15) Nuevos utensilios textiles; utensilios para aprovechar la madera; restos de campamento de caza; y entre las actividades destaca la del trabajo de pieles, que se usan como vestidos; aquellas que se realizan con el auxilio de animales domesticados como el perro; se conservan entierros y ofrendas. Sin embargo, desde el punto de vista sociológico, son éstos grupos, sociedades "eclipsadas", que no presentan indicios de haber alcanzado ningún desarrollo social superior a las sociedades del periodo anterior. "Del Real observa como desaparece el arte"; 4(16) Si bien, al propio tiempo se advierte, por la

13 Citado por del Real en su obra mencionada; Pag. 65.

14 Idem; Pag. 66.

15 Brodrick Ob. Cit.

(16) En su obra ya citada. Pag. 66.

abundancia y variedad de utensilios, que grupos se hallan mas profundamente articulados y más amplios, lo cual lleva a decir al propio Del Real que ya en esta etapa seguramente aparece el grupo tribal o plurifamiliar que se vincula por el hecho de la vecindad y el asentamiento, mas o menos permanete en un lugar o territorio, preguntándose sobre cual sería su organización y la clase de autoridad en ella existente: habría dice, jefaturas especializadas, por ejemplo un "jefe de pesca y habría ya un consejo de ancianos o de padres, una asamblea de cazadores y tal vez de guerreiros".1(17)

En el período del neolítico, aparecen formas más maduras de la economía, 2(18) como el pastoreo combinado con la agricultura en éste se establece un nexo permanente del hombre con la tierra y, sin duda, aparecen las primeras formas de propiedad de las mismas, suponiendo que dichas primeras adjudicaciones debieron hacerce a favor de agrupamientos humanos.

Tal acontecimiento, se piensa, introduce grandes cambios en los usos y costumbres, en la misma organización de los grupos en efecto, de acuerdo con la interpretación de los especialistas, ahora aparece la aldea la cual crecerá pronto, alcanzando importante desarrollo, gracias a que las actividades económicas del grupo con estables, variadas y satisfacen perfectamente al mismo.

Se3(19) encuentra en relación a la organización social en éste periodo, una doble dirección: una línea que el caracteriza como matriarcal, con su dominio de la agricultura, con la existencia de consejos y asambleas, guiados por la influencia y la autoridad de la madre; y una línea de tipo patriarcal,4(20) que correspondería a las

17 Idem; Pag. 67.

18 Idea Tomada de; Hawker Jacquetta; "Historia de la Humanidad"; tomo 1; "Prehistoria"; Pags.224 y 225.

19 Idea Tomada en; Del Real; Ob. Cit.; Pag. 68.

agrupaciones dedicadas mas al pastoreo que a la agricultura, afirmando Del Real que ésta modalidad bien puede tomarse como el origen de lo que serán las dinastías y los señoríos.

En suma, como se a llegado a apreciar en el planteamiento que hace la doctrina especializada, se concluye(21) que las comunidades primitivas, confirman plenamente ese proceso sociológico hacia el agrupamiento, comprendido por ser humano, que abarca los estados de la familia, de los grupos plurifamiliares del tipo de los clanes y de las tribus y de las pequeñas comunidades asentadas ya como aldeas. y por otro lado, se infiere la fuerza inmensa que tiene el grupo como tal, la cohesión profunda de cuyo seno nacen las decisiones fundamentales y trascendentales de guía, de modo y de autoridad, según las etepas apreciadas en la evolución

Aquí se encuentra, la fuerza de la construcción filosófica de Aristóteles. También el valor sociológico y político de ésta filosofía: un valor distinto al que cabe atribuir a las fuentes formales del Derecho (caso de Roma, Grecia, España o México) cuando se habla de los pueblos primitivos y de sus formas de organización. He aquí forzosamente el camino que tuvo que seguir el grupo social de referencia hasta asumir, en una etapa dada, aquella forma que merecerá la calificación de municipio; de pólis, de ciudad; o de estado-ciudad, advirtiendose que tal calificación no deja de ser caprichosa y arbitraria, no dejando de ser una abstracción racionalizadora del fenómeno de que se trate, ("Estado-Ciudad para los Griegos según una Interpretación generalizada de la Doctrina").2(22)

---

20 Idem.

21 Idem.

22 Jaeger; "Aristóteles"; Traducción de Gaos José, de la versión Inglesa; Pag. 425.

Hasta ahora se han aplicado los esfuerzos de Del Real, y de Braidwood, entre otros, por encontrar la génesis de la autoridad y de la organización política entre las comunidades mas remotas, auxiliándose de las ciencias antropológicas y se ha visto como existe una adecuación correcta y que se acepta unánimemente,1(23) entre las etapas del proceso meramente sociológico o de formación de grupos y agregamientos humanos y el planteamiento filosófico que se hizo Aristóteles, prosiguiendo un método parecido de investigación, especulativo y empírico, basado así mismo en elementos arqueológicos.

Este planteamiento científico por su rigor mental y por las bases en que se apoya, tiene ya un carácter universal, esto es,2(24) que se puede concluir que ese proceso de formación de agregamientos humanos, corresponde a la tendencia invencible del individuo hacia la sociabilidad, representada en una constante en todas las épocas, en todas las etapas de evolución de la raza humana.

Aún se puede afirmar que, si bien no son cosas idénticas, ni mucho menos aparecen simultáneamente, el proceso sociológico antecede necesariamente al proceso político, cualquiera que sea la forma y el grado de desarrollo de éste último. Para ejemplificar como ese proceso sociológico representa una constante universal se examinará lo que sucede en el caso griego, el romano, el español y las comunidades aborígenes americanas.

La doctrina tiende a ejemplificar, en exceso, las cosas al hablar del Estado griego: casi siempre se habla de un Estado-Ciudad, que es como la tradición ha traducido el vocablo polis. Y no existe nada más engañoso, porque se da a entender que el pueblo o los pueblos; asen-

23 Idea Tomada de Jaeger; ob. cit.; Pag. 298 y siguientes y el lugar de "Aristoteles" en la historia; Pag. 420 y siguientes.

24 Ideas Tomadas en; Del Real y Braidwood; en su obs. cits.

tados en lo que se entiende por Grecia, permanecieron estáticamente en una sólo etapa, aquella en la que efectivamente las fuentes históricas hablan de la existencia de muchas ciudades e inclusive de la existencia de muchas "constituciones" "(Aristóteles reúne una colección de 158) que corresponderían a otras tantas polis o estados-ciudades". 1(25) "Y ésto tampoco es cierto".2(26)

La tradición ha traducido erróneamente la terminología de las fuentes griegas, y lo que es peor, se ha dedicado a interpretar los fenómenos políticos griegos con el uso de esas traducciones equivocadas o equívocas, al menos. Aparte de que, por otro lado, el desenvolvimiento histórico de los pueblos griegos, abarca muchos siglos y, en consecuencia, su desarrollo político tuvo que ser muy dispar en el tiempo, sin que ello signifique que, en un momento dado (alrededor de los siglos V y IV a.C.) "no se hubieran podido asimilar, uniformar, adoptando formas de gobierno y de organización parecidas e incluso iguales".3(27)

Respecto a los errores de los traductores, sirven de ejemplo los siguientes casos: las fuentes griegas, partiendo de una sólo raíz o morfema como es el de polis, elaboran con toda exactitud una prolífica familia de términos, verdaderamente trascendentes para la filosofía y la política.

En efecto, cuando la filosofía quiere destacar la naturaleza del ser humano, usa el vocablo de **zoon politikón** (animal rationale como traduce la filosofía escolástica; o animal sociable, que vive en compañía de otros o que vive en la polis); cuando esa misma filosofía pretende resaltar el fenómeno de agregamientos en su trán-

25 Jaeger; "Aristóteles"; ob. cit.; Pag.305.

26 Supra nota 23.

27 Kvauss Bernhard; "la Polis". "Individuo y estado en la Grecia antigua"; traducción del alemán por Felipe González Vicen.

sito hacia lo político, hacia las organizaciones políticas, usan ese mismo vocablo de politikón, de polítikos; pero, por otro lado, 1(28) cuando los tratadistas mismos quieren hablar de un fenómeno político ya establemente organizado (lo que sería el Estado) usan el vocablo de polis (ciudad; Estado-Ciudad); cuando se refieren esas mismas fuentes al ordenamiento jurídico o a lo que es hoy en día la palabra politeia; y en fin, cuando éstas fuentes hablan de las diversas formas de gobierno, de la administración pública, las fuentes vuelven a emplear la voz politeia.

En cambio los traductores, de habla española, inglesa, francesa y alemana interpretan el término de politeia, como Constitución. Esa forma de traducción no es sino el filtro inglés con que se pretende observar la realidad griega; o el filtro francés, español o alemán; es un tamiz es un lente inapropiado. El disparate es tan grande como sería el que se tradujera la voz municipium por estado; o la voz de civitas por constitución, por gobierno o formas de gobierno.

Otro ejemplo, puede ser la traducción de polis, por Estado-Ciudad, algo intermedio entre nuestro estado moderno (menos que estado) y nuestro municipio (mas que municipio). La polis de los siglos V y IV puede parecerse, por su organización política una especie de estado moderno o una especie de estados italianos antes de la reunificación. Esto es, 2(29) que aunque la traducción de polis como Estado-Ciudad pudiera adecuarse a la realidad del fenómeno político en un momento dado, de hecho representa un abuso el generalizar su validez para las restantes etapas históricas.

28 Ideas Tomadas de; Yarza Sebastian Florencio; "Diccionario griego-español"; Pags. 1113 y 1114.

29 Idea Tomada de; Vázquez Héctor, "El Nuevo Municipio Mexicano"; ob. cit.; Pag. 70 y "Diccionario griego-español"; ob. cit.

Es por eso, que los ejemplos, prueban que los tecnicismos de las fuentes griegas, agrupados alrededor del término polis, han cumplido la misma función de abstracción que el término municipium de las fuentes romanas,<sup>1(30)</sup> con el inconveniente de que el vocablo latino lo hemos adoptado y hecho nuestro, mientras que a los vocablos griegos se les ha dado un significado que correspondió a lo que se supuso era la institución griega para nosotros mismos; o lo que es lo mismo, se ha supuesto, que la politeía era para los griegos lo que era la constitución para los ingleses. Y todo ello debe demostrarse previamente a través de un estudio de fuentes jurídicas y de fuentes sociológicas sin omitir a la arqueología.

Ciertamente, los historiadores, al reparar las manifestaciones de la civilización griega, al reconstruir la historia de esos diversos pueblos, así como antropólogos y estudiosos de las artes y de la arqueología "no incurren en esa clase de esquemas mentales, que tanto distorsionan la realidad griega".<sup>2(31)</sup>

"La historia de Grecia comienza, con el movimiento de pueblos que tiene lugar en la región, según documentación egipcia, un poco antes del momento histórico que narra Homero en su Iliada" <sup>3(32)</sup> Se trata de los pueblos aqueos, danaos, etruscos (provenientes de la parte sur de Italia, hasta donde habían llegado otros pueblos, habitantes de Grecia) y sardos, también del sur de Italia. "La llegada del pueblo dorio, por ejemplo, se sitúa hacia el año 1104 a.C. abriendo un período conocido como la edad media griega, siglos XI-VI a.C."<sup>4(33)</sup>

Las fuentes Homéricas, corroboradas por

30 Idem.

31 Peland y Wagner, "La civiltá greca." traducción del italiano. Bérgamo.

32 Nota 31, supra.

33 Idem.

los hallazgos arqueológicos, hablan de unas agrupaciones gentilicias (las fraternías) y de la existencia de otros del tipo de las tribus o philé y, como coronado el proceso de desarrollo sociológico y político, de unas monarquías patriarcales, asentadas en ciudades, como Micenas o Troya (la Troya que se toma sería la sexta ciudad reconstruida).

"De las etapas del paleolítico, el neolítico, el eneolítico griego no quedan sino algunos vestigios atribuidos a la civilización cretense y Tésala (capas neolíticas de Creta; cerámicas incisas y pintadas) cuyos pobladores es difícil de filiar".<sup>1</sup>(34) Hacia el primer periodo Heládico se sitúa la existencia en el Asia menor de la primera ciudad de Troya. Y de su Civilización, según se interpreta por las grandes leyendas griegas, sólo permite inferir, una gran conciencia gregaria entre los grupos, en especial de las etapas más próximas en el tiempo entre jonios, aqueos y dorios que alcanzan un gran esplendor bajo sus reyes.

Grecia alcanza su apogeo en los siglos V y IV a.C. que corresponde al desarrollo de su cultura, en todos los órdenes y a cuya etapa suele ir referida la construcción doctrinal del Estado-Ciudad, clásico por excelencia. Sin embargo, éste mismo periodo, es uno de los más agitados de Grecia: se puede mencionar que se abre con las guerras médicas y las guerras civiles; con el auge de Pericles (hacia el 460 a.C.) y el imperio que el sostiene. Pero que muy pronto se verá sacudido por la rebelión de Beocia y la invasión espartana del 445 a.C. Se prolonga la lucha y Esparta compromete a Persia atacándola en el 400 a.C. y ésta se alía con Atenas, Corinto, Tebas y Argos, venciendo a Esparta en la llamada guerra de Corinto (395-387 a.C.) y de la que sale triunfadora Atenas.

Atenas, en efecto, se pone al frente de una nueva hegemonía marítima, con el control sobre todas las

34 Nota 32, supra.

ciudades costeras. Después sobreviene la hegemonía de Tebas, en 362 a.C.; las guerras sociales, del 358-355, que permiten la emancipación de las ciudades de Quío, Rodas, Cos y Bizancio, todas marítimas; y finalmente irrumpe Filipo de Macedonia, tomando como pretexto el diferendo sagrado entre tebanos y focenses, de manera que Grecia viene a quedar irremisiblemente bajo el protectorado de Macedonia.

Por lo que apenas si hay espacio en esa geografía que se reconstruyó una y otra vez por las guerras, foráneas e internas para fincar un modelo de estado singular que tiene como órganos a un rey, a un consejo de ancianos y a una asamblea del pueblo. Una organización, modificada a lo largo de las etapas y las circunstancias o matizada; una organización ejemplar, si se quiere, que muy difícilmente puede traducirse al ejemplo de nuestro estado moderno; ni siquiera al de municipio. Por esos es, que se habla de Estado-Ciudad, "un Estado-Ciudad existente en 158 polis griegas, por decirlo con el número de constituciones que Aristóteles recopiló".1(35)

El fruto de esa etapa es cultural, filosófico y científico; la construcción mental; el pensamiento griego, mas grandioso que los intentos hegemónicos de Atenas, que las pasajeras autonomías de decenas de pueblecitos, que no pasan de tales la inmensa mayoría de sus polis. En modo alguno, el desarrollo político de Grecia es comparable con sus elaboraciones mentales. Por eso Aristóteles, quizá buen conocedor de tantos vaivenes guerreriles,2(36) al hablar del estado ideal (la polis o politeía ideal) dijo que éste era una utopía y que, en la práctica, tal vez se debería tener el objetivo de ver como el individuo escapa del estado.

Por lo que el proceso hacia 3(37) el

35 Jaeger; "Aristóteles"; ob. cit.; Pag. 305.

36 Idea tomada de; Jaeger; "Aristoteles"; ob. cit.; Pag. 298 y siguientes.

agrupamiento en Grecia, estrictamente sociológico puede documentarse y tomarse con el mismo sentido en que Del Real interpreta los vestigios mas remotos de la humanidad. Antes del estado de la organización política, muy compleja en realidad, tenemos esa etapa del mero agrupamiento familiar, gentilicia, del tipo tribal e inclusive de tipo patriarcal.

El ejemplo del caso griego, 1 (38) por el continuo movimiento de sus pueblos, y de la efímera existencia de formas políticas estables, en su caso, de la imposibilidad de generalizar una sólo fórmula mas allá de una cierta etapa histórica, ciertamente breve comparativamente hablando, y sin dejar de incurrir en el error de traducción por el cual se les aplicó un esquema político propio de la cultura contemporánea y de nuestro desarrollo político, el caso romano es mucho más ejemplar.

Ello es así, debido a que entre los romanos la organización política fue mucha más firme, uniforme y duradera. Sin embargo, "parece ser que Roma fue fundada un siglo antes de que comúnmente se cita del 753 a. C."; 2(39) y que los latinos apenas integran cinco de los treinta y seis grupos de pueblos que suelen citarse como pobladores de esa geografía, "que ciertamente terminará señoriando el pueblo romano".3(40)

Tales pueblos, de acuerdo con los estudios antropológicos, arrojan los mismos resultados o nos conducen hacia la presencia y predominio de lo sociológico,

---

37 Ideas Tomadas en; Del Real; ob. cit. Pag. 196.

38 Ideas Tomadas de; Rich; "Dictionnaire des antiquites"; Calvi; "Bibliographie de Rome".

39 Bianchi Bandinelli Ranuncio; Giuliano Antonio; "Roma centro del poder"; Traducción de Concepción Hernando Martín; Tomo I.

40 Idem.

de nuevas agrupaciones; "primero escasamente sedentarias, luego sedentarias, precisamente en la medida en que el grupo logra ingeniárselas para proveer de alimentos a sus componentes".1(41)

Dichas agrupaciones son las de tipo familiar, los gentilicios, las curias y el pueblo. La autoridad tiene carácter civil durante una larga etapa de su historia: el paterfamilias ejerce la patria potestad sobre el grupo.

"Roma no se funda sobre el monte palatino, sino al lado del río Tiber, junto a la isla Tiburina". 2(42) Y Roma nace, no como un pueblo de pastores o agricultores, sino como un centro de tráfico, de comercio, aprovechando la circunstancia del puente o del lugar propicio para atravesar el río. "Se tiende el puente y surge seguramente, la primera autoridad: el pontífice, pese al origen discutible de la palabra, es el encargado del puente".3 (43) "Dicho puente unía a Roma con Etruria, un pueblo diferente".4(44) "Así comienza Roma, como cualquier otro asentamiento. Inclusive, Hoy día, se rechaza la existencia de la monarquía romana, que se cree forma parte de la leyenda o al menos nunca gozaron del esplendor con que lo relata la leyenda".5(45) No obstante, el pueblo romano terminará siendo el dueño por todo el Lacio y se convertirá en un gran imperio.

Como se llega a comprender, el pueblo romano, en su expansión, efectivamente se irá encontrando con pueblos, menos fuerte, menos organizados y en todo caso, con una gran variedad de asentamientos humanos, a los que Roma, desde el primer momento y haciendo gala de un ingenio

41 Del Real; y Braidwood; Obs. Cits.

42 Bianchi Ranuncio; Ob. Cit.; Nota 42, tomo I.

43 Idem.

44 Idem, Pag.3.

45 Idem.

de dominación inigualable, fue anexionando mediante el uso de diferentes esquemas jurídicos, federándose con pueblos enteros (*cumgabinis*) con municipios (*municipia foederata*), con ciudades, aldeas o con poblaciones de campesinos (*coloniae, agri*).

En el fondo, cualquiera que sea el valor de la construcción jurídica empleada por Roma, tenemos la presencia del mismo proceso de agrupamientos humanos que se encuentra en el caso de Grecia. Cada pueblo tiene su propio genio, se encuentra asentado, mas o menos establemente y gira en torno a unas autoridades de tipo familiar. Después vendrá la fase política, sobre todo, la organización romana que se impondrá a lo largo de todo su imperio, a todos los pueblos.

En Roma no se puede hablar del municipio<sup>46</sup> sino a partir de la fuentes formales, en el momento que comienza la anexión de los pueblos circunvecinos. Detrás de esa nomenclatura no existen sino poblaciones diferentes, con sus propias organizaciones, no necesariamente reducibles a un esquema de tipo municipal.

En obvidad, de repeticiones, no es necesario transcribir aún brevemente, la historia de como se comportan los pueblos primitivos pobladores de la península ibérica. El fenómeno del agrupamiento es inevitable. Mas aún, la doctrina española,<sup>47</sup> hablando del municipio en la edad media, rechaza la idea, natural y lógica a primera vista, de que dicho municipio pudiera hallarse totalmente absorbido por los esquema romanos o visigóticos, resultando, en cambio, cierto proceso de formación de tipo más espontáneo, primitivo o sociológico, aún en aquellos casos en que, por obra del rey, se hacen poblaciones expresas; en estos casos, el desenvolvimiento del grupo es muy

46 Idea Tomada de; Vázquez Héctor; Ob. Cit. Pag. 96.

47 Idea tomada de; Hinojosa; "Historia del Municipio Español". pag. 26.

espontáneo, informal, al amparo de un fuero, de una carta puebla, pero muy flexible y magnánima.

Debido al predominio de lo sociológico sobre lo racional y político, 1(48) los municipios españoles de la edad media están más cercanos a las etapas primitivas de los primeros pobladores ibéricos y se acercan mucho al comportamiento de los pueblos arcaicos de Grecia y Roma"

Mas aún si se viera con menos racionalismo o mentalidad menos filosófica a la polis griega, al llamado por Roma municipio, amigo o confederado, por así decirlo, una autoridad, más bien patriarcal, una asamblea de ancianos o de vecinos. Al desprenderse de tanta filosofía, 2(49) la Boulée griega o la Ekkllesia, resultaría más próxima al **conventus Vicinorum** o a los cabildos abiertos de tipo español e hispanoamericano.

No se resta valor ni trascendencia al proceso de organización y formación política de éstos pueblos, ni al hecho histórico (histórico antes que doctrinal) de la aparición de esas formas de organización política, denominadas polis, civitates, Estados-Ciudades, por lo que se evita el simplismo de un planteamiento en exceso formalista. Se explica la vitalidad del municipio que está, no en su organización política sino en su cohesión social, 3(50) producto y efecto de la naturaleza socialable del individuo y de ese proceso invencible del agregamiento, bajo formas todavía no políticas, sino más bien familiares, gentilicias, y sobre todo comunitarias como eran las asambleas particulares.

Al llegar al tema del municipio mexicano, 4(51) que se desarrolla siguiendo, en primer término, el mismo patrón del municipio castellano implantado en México;

48 Idea Tomada de; García Gallo; Ob. Cit. Pág. 106.

49 Idem.

50 Idem.

51 Idea Tomada de; Vazquez Héctor; Pág. 116.

y segundo, siguiendo el natural desenvolvimiento, en lo permisible, de las propias comunidades indígenas, mostrando una enorme fuerza de sus procesos de formación de tipo social. En México, como en los otros casos ya analizados, tenemos la misma nota de lo sociable, la misma tendencia primitiva hacia el agrupamiento, que es lo importante en resaltar al adentrarse en el tema.

Es decir, son válidas para México, para las comunidades aborígenes autóctonas sobre todo, las conclusiones de antropólogos como Del Real o Braidwood, acerca del carácter del sentido social y comunitario que debe atribuírseles, entre otros sentidos, a los restos arqueológicos de los pueblos primitivos o que, como sucede en muchas partes y, desde luego, en México, se encuentran todavía en la misma etapa de su evolución histórica. Todo 1(52) esto encierra en efecto que nuestros municipios son y han sido comunidades básicas y en lo que respecta al vocablo de comunidad se le vincula con la concepción tradicional que se considera a los pueblos autóctonos mexicanos como **comunidades.**

## 2. COMUNIDAD BASICA Y SU DESARROLLO HASTA LA ACTUALIDAD

Al afirmarse, que las ideas, de las construcciones acerca del Estado, lo mismo que las del municipio, del Estado-Ciudad, son meras abstracciones y esquemas mentales, que sirven y han servido siempre para racionalizar la administración política de un territorio y que cada pueblo, en cada etapa histórica, tiene y ha tenido, a partir de un momento dado (que falta todavía por descubrir) una organización política determinada.

Si bien es cierto, 2(53) que la experiencia de uno a otro pueblo, de una a otra etapa histórica,

52 Idea Tomada de; Vázquez Héctor; Ob. Cit.; Pag. 117.

53 Idem.

a partir del momento en que surge la organización política, son experiencias parecidas o en cierto sentido uniformes, como si nacieran al conjunto de una misma fuerza o por virtud de una fuerza racional y organizadora, del hecho de que sean parecidas al hecho de que unas se puedan explicar con base en esquemas mentales deducidos de otras, hay un abismo.

Así entonces,<sup>1</sup> (54) puede resultar que la experiencia griega, en su proceso de formación y de organización política, sea parecida a la experiencia mexicana, colombiana, española o francesa de sus respectivos procesos de formación y de organización política, pero no por ellos se concluye en que los estados mexicano, colombiano, español o francés de hoy en día se parecen al Estado-Ciudad de los griegos.

Aunque se puede decir que los mecanismos, internos o intrínsecos al proceso mismo son parecidos, son los mismos. "En cambio el factor tiempo, el factor espacio, pueden ser determinantes, además de la mentalidad o sentido cultural dominante, como para que cada proceso produzca casos diferentes".<sup>2</sup>(55).

Por tanto, lo que se halla de común en una y otro caso, en todos los procesos, es su factor sociológico, no político; es la fuerza social del grupo en cuestión: es el pueblo mismo, considerado como fenómeno sociológico, como agregado social o como simple comunidad social, el que da vida al proceso mismo en todos los casos; es el pueblo, inclusive, en cuanto fuerza espontánea y viva, el que alterará definitivamente las propias organizaciones y construcciones políticas. En efecto, todo parece indicar que son diferentes los grados de madurez y las etapas en que aquella se alcanza de uno a otro proceso, del sociológico y

54 idem.

55 Knauss Bernhard; "La polis. Individuo y Estado en la Grecia antigua". Ob. Cit.

del político. El sociológico es primario, instintivo, obedece imperativos primarios, de conservación ante todo y gracias a él, la humanidad ha sobrevivido. El proceso político es racional, interesado y cambiante: con frecuencia se pasa de una a otra forma de gobierno, de una a otra clase de Estado (de una monarquía a una república; de un Estado de Derecho a algún totalitarismo).

En el proceso sociológico, el problema se reduce a un esquema instintivo de salvación, al conjuntar voluntades para vencer un obstáculo. "En el político son múltiples y complejos los problemas, según sea la propia composición de los intereses del grupo social".1(56).

Si los municipios fueran nada más formas jurídicas, los problemas se reducirían al máximo y consistirían en buscarles el lugar que les corresponde dentro de la administración del Estado. "Pero el municipio, es antes que esas formas políticas y jurídicas, una realidad social una comunidad básica viva y actuante; tan viva y actuante que, como lo prueba la historia puede en un momento dado imponerse al mismo Estado y reclamar contodo derecho ciertas prerrogativas intrínsecas al grupo mismo, de independencia y aún de soberanía".2(57).

Siguiendo y en cuanto a experiencia ejemplar, "la pólis griega, dura muy poco, probablemente un siglo",3(58) pero es una de las experiencias más trascendentales de la humanidad, no tan sólo por la construcción doctrinal y filosófica que encierra, sino en cuanto fenómeno real y con consecuencias en la historia. "El fenómeno de la pólis griega es quizá el más grandioso proceso de configuración política que se ha dado hasta nuestros días".4(59).

56 Vázquez Héctor; Ob. Cit. Pag. 79.

57 Idem.

58 Krauss Bernhard; "La polis. Individuo y Estado en la Grecia antigua"; Ob. Cit.

La doctrina, con todo, ha querido encontrar en esa experiencia histórica una acertada realización de lo que es hoy en día el Estado. Esto no tanto visto como fenómeno real, sino "a la luz de doctrinas filosóficas a cerca de la pólis, de la politeía, elaboradas por Aristóteles, y antes por Platón o Tucídides, de aquí el empleo de la traducción del término pólis por Estado".1(60)

Sin embargo, la pólis griega está realmente mucho más cerca de la idea de comunidad básica que de la idea del Estado. Y quizás sea por eso que se aclare que la pólis era un Estado-Ciudad.

Las pólis griegas eran ciudades, efectivamente. Algunas, grandes urbes; pero la inmensa mayoría eran ciudades pequeñas, Aristóteles llega a considerar 158 constituciones, que debían corresponder a otro número igual de ciudades, lo que lleva a la conclusión de que algunas eran casi aldeas.

Ahora bien, en este planteamiento, en donde el número de habitantes es muy importante, todavía importa mas el comportamiento político de cada pólis. Esto es, se sabe por la historia el incesante movimiento migratorio y de reacomodo de los pobladores de esa geografía griega. En esa acción de reacomodo, existe desde luego, un propósito político de hegemonía evidente, tal como sucede con la Atenas de Pericles o la Atenas que sale victoriosa de la guerra de Corinto, en que Esparta es derrotada. Y, aún con ese propósito manifiesto de hegemonía, no se comportan Atenas, Esparta, ni Tebas, en su momento, como lo hará Roma, que delimitará sus fronteras; se guarecerá con la presencia siempre vigilante de su ejército; y, sobre todo, que reducirá a unas solas formas de administración política a

---

59 Idem.

60 Supra nota 31.

cada uno de los pueblos anexionados.

Esto no ocurrió en Grecia, por que no es ésta la que señorea, como sucederá con Roma; no lo será Atenas, porque se respeta intacta a cada pólis, en una muy amplia independencia y libertad, sobre todo respecto a su organización y funcionamiento internos. "Siendo que, la idea de pólis, y toda la construcción racional que ello implica, no se usó para racionalizar la administración de un territorio, como sucederá con Roma y el ejemplo del esquema del municipio".1(61).

La pólis no servirá, para tales propósitos. La pólis está mas cerca, de lo comunitario, casi civil, que de lo estatal o político. Las pólis funcionaron precisamente porque se trataba de comunidades pequeñas y que no tuvieron una gran organización administrativa. Esta, con sus autoridades, mas se asemeja a una organización patriarcal en donde "el patriarca sede el paso a un consejo de familia, a una asamblea de vecinos, que era la Boulée o la Ekklesia, en las que lo individual y la democracia plural, lo es todo".2(62).

Ningún Estado moderno, ni Roma siquiera, hubiera podido organizarse como una pólis. "Se rechaza las democracias plurales porque únicamente se podían dar en comunidades pequeñas, como en Grecia".3(63).

En las pólis griegas, por esas características, 4(64) las mal llamadas constituciones, tenían que ser una norma o conjunto de normas sencillas, reducibles a mandamientos desprendidos de la ética y de la política, según es, de hecho, la construcción doctrinal de los filósofos. "No podría tratarse de un ordenamiento complejo cuando las asambleas son las que deliberan y resuelven en defini-

61 Supra nota 60.

62 Knauss Bernhard; Ob. Cit.

63 Urdanoz Trófilo; De Victoria Francisco; Obras completas.

64 Idea Tomada de; Jaeger; "Aristóteles"; Pág. 298.

tiva, ante cada eventualidad".1(65)

En esa pólis,2(66) no existen clases sociales, todos son iguales, como pertenecientes a una misma gran familia; por lo que todos y cada uno valen por lo que son y por su capacidad a favor de su comunidad. Justamente va haciendo resaltar cada uno de sus factores, de dicha pólis. "Representa la pólis como el ideal de una organización política humana, por su número pequeño de componentes; por la afinidad de intereses, que no son expansionistas; por la efectividad y eficaz participación de todos en los problemas comunitarios y por la posición de igualdad de los mismos".3(67)

Es tal el sentido comunitario de estos grupos, que se precisa como la expresión aristotélica relativa al hombre de Ζóον πολιτικόν, deberá traducirse como de un animal "que alcanza su plenitud en la pólis".4(68) Porque nada pone mejor de manifiesto los caracteres de la sociabilidad humana, como esta pólis. Lo peculiar de la pólis, no es la voz de mando de una autoridad prepotente que hablara en nombre del Estado; no es la organización racional de una administración la que se ocupa de las obras y de los servicios: "las decisiones objetivas, decía Tucídides sobre los problemas políticos, los tomamos nosotros mismos, como somos nosotros mismos los que reflexionamos sobre ellas independientemente".5(69)

En la pólis, lo asociativo, lo civil y hasta lo personal cobran una gran importancia. En la pólis prevalece la fuerza del espíritu comunitario sobre la razón del poder, una fuerza que hace diferente a una pólis de to-

65 Knauss Bernhard; Ob. Cit.

66 Idea Tomada de; Knauss Bernhard; Ob. Cit. Pág. 396.

67 Un pasaje de Tucídides, citado por Knauss en la obra mencionada supra; Pags. 33 y 34.

68 Idem, Pág. 41.

69 Knauss Bernhard Ob. Cit. Pág. 39.

das las demás; que las hace únicas, peculiares y es tal su convicción sobre este particular, que no dudan en entablar guerras a muerte. Se resume adecuadamente este planteamiento cuando dice:

"En el mismo ámbito griego había suficientes contraposiciones, y como la proximidad hace simepre mas duras y amargas las diferencias que la distancia en el tiempo o en el espacio, nada tiene de extraño que las contradicciones dentro del mundo griego llevaran a choques mucho más intensos que las que le enfrentaron con el mundo extrahelénico. Es la oposición entre los diversos estados griegos lo que determina la historia griega. Así como la totalidad del mundo helénico se sentía diferente del mundo bárbaro que lo rodeaba, así también cada uno de los estados griegos, por minúsculo que fuera, se sentía como un mundo para sí, diferente de la ciudad vecina, sólo distante a algunos kilómetros. Y es que cada uno de estos estados tenía un orden político peculiar, su propia constitución, su propia escencai y vida políticas.

Ciento cincuenta y ocho historias constitucionales abarca la suma reunida por Aristóteles como material de trabajo, una cifra que nos muestra hasta que punto podían diferenciar los griegos. Para los griegos la diferencia era importante, tan importante en ciertas circunstancias como para luchar por ella hasta la muerte. Es conocida la oposición entre Atenas y Esparta, como lo es también su consecuencia, la lucha a vida o muerte de la guerra del Peloponeso, una guerra que, como suele ocurrir en estas grandes contiendas, no había de aptar ninguna decisión, sino el aniquilamiento de las dos partes. Considerar esta guerra tan sólo como una lucha por el poder, sería no entender lo específicamente griego en ella, y una simplificación injustificada de la situación. Lo que se ventila es una actitud política que determina, a la vez, la vida entera".1(70)

Pero si es ejemplificante el estudio de la comunidad (en relación, al tema) de los griegos, en el tipo de comunidad de los municipios españoles de la edad media reducidos, en su mayoría, a núcleos poblacionales pequeños y que gobernados bajo el amparo de un fuero o Carta Puebla, y por órganos de amplia representación, como lo son el *conventus vicinorum*, los concejos, los consistorios y los propios cabildos abiertos o las universidades de Aragón. Evidentemente estaban muy próximos al modelo de la pólis griega, en cuanto comunidad, y al modo de conducirse y de participar amplia e individualmente en los asuntos de interés común. Con justicia, "la doctrina española ha destacado las diferencias entre estas comunidades regionales ibéricas y las divisiones políticas, llamadas municipios, de los romanos". 1(71) La misma figura del rey, dentro de este periodo, aparece pequeña, enteramente subordinada a la asamblea del pueblo, ante la cual presta el juramento de lealtad y respeto a la comunidad. Un juramento que lo legitima en su cargo y, que lo coloca en manos del pueblo, en sentido real, pues este puede deponerlo o negarle obediencia. Además, "este rey prácticamente nada puede hacer sin la previa aprobación del pueblo o su participación". 2(72)

Las comunidades ibéricas, 3(73) son asentamientos provenientes de núcleos bien diferenciados entre sí (catalanes, vascos, aragoneses, castellanos, etc.) que de hecho se comportan unas comunidades con respecto a

---

70 Idem Pags. 32 y 33.

71 Barragán José; "Temas de Liberalismo Gaditano"; Pags. 234 y siguientes.

72 Idem. Pags. 302 y siguientes.

73 Idem Tomada de: Rubiales Amparo; "La Región: Historia y Actualidad"; Pág. 206.

otras, como si fueran todas autónomas, independientes, pero hermanadas, tal vez 1(74) por la unión que daba la empresa común de la reconquista y del peligro de un enemigo común también. Lo que existe es comunicación franca entre ellas, sin ningún ánimo de dominación, en un clima del máximo respeto a su fuero, respeto que se llegaba a requerir al propio rey.

Dichas comunidades, ciertamente no constituyeron la clase de destacamentos militares que Roma mantenía en los linderos de sus dominios, pero no por ello se comportaron con menor sentido de organización, tanto civil como política y guerrera, de manera que las fuerzas de estas comunidades provienen de su fuerza asociativa; como en la pólis griega proviene de su espíritu solidario y cohesión civil.

Habría en el seno de estas comunidades, diferentes clases sociales, pero estas se formarán, como dice Tucídides con respecto a la participación del individuo, en los asuntos de la pólis? (75) como consecuencia al desempeño individual, a la capacidad individual, a los méritos hechos a favor de la propia comunidad. Muy probablemente, de la necesidad de premiar y de tributar cierta gloria al individuo sobresaliente fue como surgieron las mercedes, al otorgamiento de la esencial igualdad de los fueros para el núcleo poblacional original. "De aquí tuvo que surgir la figura del señor y el propio señorío; pues la reconquista se prolonga durante ocho siglos llegando los señoríos hasta 1811, cuando fueron abolidos por las cortes de Cádiz".3(76)

Antes de reunirse las cortes de Cádiz, tuvo lugar el movimiento de formación de juntas. Estas sur-

74 Idem.

75 Citado por Knauss; Ob. Cit.; Pag. 40.

76 García Gallo; "Manual de Historia del Derecho Español";  
tomo 2 Pag. 216

gieron impudidas por las circunstancias; la invasión del territorio por parte del ejército francés; la abdicación de los reyes españoles, virtualmente presos en Bayona, a favor de José Bonaparte. "Hacen dichas juntas como obedeciendo a una instancia interior, del instinto de supervivencia; pero del interior del núcleo sociológico, no del político que se había resquebrajado, empenzando por la cabeza".1(77)

Las juntas resuelven asumir el poder directo dentro de sus respectivos territorios; luego se jerarquizan, creándose las juntas centrales, siendo las más famosas la de Sevilla, que convoca a cortes generales y extraordinarias, las cuales se reunieron en Cádiz, a partir del 24 de Septiembre de 1910.2(78)

Las juntas peninsulares, aún no bien estudiadas3(79) representan un fenómeno sociológico de resistencia y organización popular contra el Francés; es un movimiento global, municipal, llevado a cabo sobre la participación resulta de los vecinos, reunidos sin duda en cabildos abiertos, como sucede realmente en tierras americanas, cuyos movimientos se conocen mejor debido a que con ellos se inicia la etapa de su independencia.

Para ilustrar el siguiente caso en los diferentes movimientos de independencia de las colonias americanas, es el momento para mostrar, esa fuerza de lo comunitario, de lo asociativo, que es el presupuesto esencial de la pólis griega, del municipio español, y que también se encuentra en el municipio hispanoamericano como son los movimientos independentistas de lo que la nueva granada y la nueva España entre 1803 y 1824.

El ejemplo de la formación de juntas se se siguió en Quito, en donde "se instaló una junta suprema, extendiendo su jurisdicción sobre las provincias de Guaya-

77 Idem.

78 Idem, Pág. 217.

79 Idea tomada de: García Gallo en Ob. Cit.

quil, Popáyan y Panamá, si voluntariamente querían unirse; La fecha de 10 de Agosto de 1809".1(80)

La formación de esta junta es consecuencia de la previa celebración de un cabildo abierto, lo cual representaba, si no pasarse por alto la forma ordinaria de proceder de los municipios, si un acto extraordinario fuera de lo normal, máxime cuando en él se tomaron medidas tan capitales: se rechaza la obediencia al francés y, salvando la sumisión (una mera fórmula para cubrir las apariencias) al rey español, se proclama independiente de la junta central de Sevilla asumiendo, el pueblo "la conducción de sus destinos".2(81) Contra dicha junta, acudieron milicianos de pasto y la sometieron, deramando "la primera sangre de la independencia".3(82)

Por su parte el ayuntamiento de Caracas, alentado por Miranda, en una celebración de cabildo abierto, según acta de 19 de Abril de 1810, volvía hacer otra desacato a las juntas españolas, salvando su obediencia a Fernando VII, en uso de su natural soberanía manifestando lo siguiente:

"En cuyo caso el dercho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar los medios de su conservación y defensa, y de eregir en seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas. Ejerciendo los derechos de la soberanía que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo, conforme a los mismos principios de la sabia constitución primitiva de España y a las máximas que ha enseñado y publicado en innumerables papeles la junta suprema extinguida (la de Sevilla)".4(83)

80 Restrepo Manuel José, "Historia de la Revolución en Colombia." Tomo 1, Pags. 108 y 109.

81 Uribe Vargas Diego; "Las Constituciones de Colombia"; tomo I; Pag. 39.

82 Martinez Delgado Luis; "Causas de la Independencia"; tomo I; Pag. 79.

exto transcrito es muy elocuente. Pues muestra como el cabildo abierto a asamblea popular, frente a la crisis misma de la autoridad política española existente sobre el ayuntamiento, se autolegitima y legitima una reasunción de su soberanía o del poder fundamental que es innato en todo pueblo, sociológicamente organizado o que puede autgobernarse en casos de necesidad.

En justificación de su conducta se invoca la constitución primitiva de España, que no puede ser otra, a nivel local o de los pueblos, que su fuero local y, sobre todo, su tradicional manera de gobernarse mediante asambleas populares (consejos, universidades, conventus vicinorum, etc). E invoca la misma serie de argumentos, aducidos por la junta central de Sevilla para legitimar su propia erección y su propia conducta, de manera que, en el fondo, se está conforme en que esa tradición o constitución primitiva, que es favorable a la instancia última en el interior de cada comunidad, es suficiente base para reasumir, la prerrogativa de la soberanía.

El Ayuntamiento de Caracas, del mismo modo (84) como lo hiciera el de Quito, guardando ese respeto absoluto a la posible resolución de cada uno de los demás ayuntamientos, les hace una invitación para constituir una confederación americano-española. Esto sucedió en la sesión del 27 de Abril de 1810.

Se destaca el principio de que estos pronunciamientos, en cuanto emanados de una asamblea determinada nada más podían ser válidos dentro de su respectivo

---

83 Fortour Gil José; "Historia Constitucional de Venezuela"; tomo I, Pag. 204.

64 Ideas Tomadas de; Restrepo Manuel José; Ob. Cit.: Pag. 41, y López Ocampo Javier; "El Proceso Ideológico de Emancipación"; Pag. 106.

ámbito territorial. Por ello es que se rechaza una posible sujeción a alguna junta española "porque no ha sido constituida por el voto de estos fieles habitantes",1(85) en palabras del acta citada de Caracas del 19 de Abril de 1810.

Por ello es que invitan, una y otra vez, a que los demás ayuntamientos, reasuman su soberanía y se confederen, y estar de acuerdo en que "No hubo uno solo de los primeros pronunciamientos en que no se invitara a las provincias y a otras ciudades y comarcas (ayuntamientos se lee en el acta de Caracas de 27 de Abril de 1810) a sumarse a la conducta adoptada".2(86)

Desde aquí y en adelante se sucederán las asambleas populares y las mismas o parecidas proclamas. "Así ocurrió con el Ayuntamiento de Socorro en su acta del 10 de Julio de 1810, que es realmente un Acta de Independencia."3(87)

En el acta de Socorro se menciona un hecho singular y es el repudio que el pueblo hace del corregidor español, José Valdés Posada, quien ha querido "sostener entre nosotros las máximas del terror y espanto dignas del infame favorito Godoy".4(88) Y he aquí como se parte la organización política existente: se rechaza a su autoridad, al corregidor y el pueblo, en una asamblea popular que celebra al margen de todo procedimiento legal, recobra su soberanía, como lo dice la misma acta:

Restituido el pueblo de socorro a los derechos sagrados e imprescriptibles del hombre, por la serie de sucesos referidos, ha depositado provisional el gobierno en el ilustre cabildo, al que se han asociado seis individuos.5(89)

85 Restrepo Manuel José; Ob. Cit.; Pag. 40

86 Idem; Pag..41.

87 Plata Rodríguez Horacio; "Los comuneros", tomo I, Pag. 137.

88 Restrepo Manuel José. Ob. Cit. Pag. 43.

En el mismo texto, se invita a que "los muy ilustres cabildos de las muy nobles y leales ciudades de Vélez y Villa de San Gil que hagan causa común con Socorro y se procure la formación de un gobierno común".1(90)

Lo que se aprecia con lo anterior es que Socorro, al ser capital de la provincia busca formar un gobierno independiente, e invita a que los municipios se sumen a tal iniciativa voluntariamente, respetándoles sus derechos basados en la constitución primitiva de España.

Días mas tarde, el 20 de Julio de 1810 se produjo la proclamación de Santa Fé de Bogotá en reunión de cabildo extraordinario:..."en virtud de haberse juntado el pueblo de la plaza pública y proclamado por su diputado el señor Regidor Don José Acevedo y Gómez...; se deposite en toda la junta el gobierno supremo de éste Reino, mientras la misma junta forma la constitución".2(91)

En ésta asamblea,3(92)el pueblo destituye corregidores, mientras que ratifica a otros. Pronunciándose por la independencia y libertad, salvando los derechos a favor de FERNANDO VII, lo que no impedía, dar los pasos para constituir el nuevo país.

Es ejemplar el Acta de Santa Fe de Bogotá e importante para lo que será la gran Colombia. 4(93) Pero lo que se debe destacar es la repetición del fenómeno sociológico y político que tuvo lugar en Quito, Caracas, en Socorro siendo el mismo que después tendrá lugar en otras provincias del entonces Nuevo Reino de Granada, como en Mariquita y en Neiva y sus municipios.

---

89 Idem, Pag. 44.

90 Idem.

91 Ob. Cit.; Restrepo Manuel José; Pag. 46.

92 Idea Tomada de; Restrepo Manuel José; Ob. Cit.; Pag. 94.

93 Idem.

Aquí se encuentra, el valor político de la solidaridad de los pueblos o de comunidades básicas, en su vida interna está el espíritu asociativo superior al mismo formulismo legal imperante, al que se rechaza enérgicamente o se relegitima, ese espíritu nace de su estado natural de pueblo de donde surgen sus "derechos sagrados e imprescriptibles", de donde emerge su propia soberanía, que es el principio que se invoca.

En México, por la misma fecha que en el Reino de la Nueva Granada, se reciben las noticias de la invasión Napoleónica sobre suelo peninsular ibérico así como las subsecuentes abdicaciones de los reyes españoles.

Por lo que la reacción fue parecida también, asumiendo una actitud de compromiso: se rechaza al francés, se salvaguarda la sumisión a Fernando VII, pero los ayuntamientos, en cabildos abiertos, como el famosa de la capital del virreinato, lanzan sus proclamas usando prácticamente el mismo lenguaje, la misma argumentación que se acaba de narrar. "Como caso célebre está el de Primo Verdad, precursor de nuestro movimiento de independencia".1 (94)

Lo cierto es que las milicias españolas en la nueva España representaron un papel decisivo contra todos los brotes de independencia. En México, se contuvo por un tiempo el movimiento insurgente, iniciado en 1810, con Hidalgo y Morelos, "dejando magníficos testimonios de su obra, como es el decreto para la liberación de la América Septentrional de 1814".2(95)

Aún así 3(96) los ayuntamientos mexicanos, hicieron los de las regiones dominadas por los insurgentes, a la altura de 1813, y aún de otras regiones, como Veracruz,

94 De la Madrid Hurtado Miguel; "El Marco Jurídico para el cambio," tomo III, Pag. 35.

95 Idem.

96 Idea Tomada de; Zamudio Vázquez Héctor; "El Nuevo Municipio Mexicano" Ob. Cit.; Pag. 92.

tuvieron el mismo comportamiento de rechazo de la autoridad española y de reasunción de sus derechos de la soberanía por lo que enviaron sus representantes al llamado congreso de Chilpancingo.

Por lo que al realizarse el proceso de formación del Estado Federal, a finales de Marzo de 1823 cuando las diputaciones provinciales creadas por la constitución de 1812 resolvieron proclamarse en Estados libres, independientes y soberanos, como lo hicieron, en el caso de Jalisco, Michoacán, Yucatán, Zacatecas y Oaxaca, después de haber consultado a sus respectivos ayuntamientos quienes votaron a favor.

En México se repiten los supuestos de comportamiento que tienen lugar en la Península y en el Reino de Nueva Granada. Gestos de rebeldía con significación política cuya fuerza descansa en lo intrínseco de lo asociativo, en su valor comunitario.

La importancia de analizar la historia formal del municipio junto a su formación interna, es por darle lugar apropiado a los esquemas jurídicos, y rescatar para el derecho el planteamiento sociológico del municipio, tal como se comprende en la actualidad de acuerdo a las últimas reformas en materia municipal, de 1983.

En la actualidad se repite la idea de que el municipio es una "sociedad natural domiciliada";1 (97) que es una "comunidad social, que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa";2(98) que "es el gobierno directo de la comunidad básica".3(99)

Se puede creer que en la actualidad la idea de que el municipio es una creación natural (corriente jusnaturalista) frente a la doctrina (positivista) que lo considera como una mera creación del estado. Pero el

97 Idem; Pag.16.

98 Idem, Pag. 14.

99 Idem.

planteamiento en la actualidad es mas complejo y, en el mejor de los casos, no sería fácil reducirlo a un esquema jusnaturalista o positivista: por lo que es menester encontrarse en un equilibrio equidistante tomando los mejores conceptos de una y otra teoría.

La reafirmación de que el municipio es una sociedad natural o una comunidad social, no es sino el propósito de destacar el fenómeno sociológico del mismo; para el estado mexicano, el municipio no significa un mero formalismo jurídico, que sólo sirva para organizar la administración territorial del país; y es por lo que se le reconocen, algunas de sus prerrogativas tradicionales, enunciadas en su momento en términos democráticos, y reconociendo formal y constitucionalmente la natural capacidad de éstas sociedades para autogobernarse y autoadministrarse, sin dejar de seguir subordinadas al Estado.

La presencia de lo sociológico en el municipio, no puede desconocerse ni aún con la experiencia romana, o las modernas experiencias de Colombia o del Distrito Federal; en donde las autoridades son nombradas desde el centro. Aunque el Estado fuera el creador del municipio, éste, según lo prueba la historia es creado sobre la base de un expreso reconocimiento de la virtual capacidad natural del núcleo de población original, de su condición de sociedad natural que lo representa.

Por lo que en la actualidad y de acuerdo con las últimas reformas,1(100) lejos de aplastarse a la sociedad natural que hay en todo municipio, se eleva a primer plano y reconoce una amplia capacidad política para la democracia de sus vecinos. Importando que el Estado le otorgue reconocimiento para el desenvolvimiento de su vida interna.

Lo que encierra todo esto y es cierto 2(101) es que antes de la organización política se da la

100 Idea Tomada de Zamudio Vázquez Héctor; Ob. Cit.; Pág. 93

presencia de la organización natural a quien toca la prerrogativa del autogobierno. Lo que se prueba con el ejemplo de los municipios históricos, mexicanos, los del Reino de Nueva Granada; los españoles de la Edad Media; o interpretando a las pólis griegas, como lo que fueren, simples sociedades naturales y políticas limitadas.

### 3. ORIGEN DEL PODER MUNICIPAL.

En este tema existen grandes contradicciones y mas aún con la corriente moderna doctrinal, la cual sostiene que el municipio es creación del Estado y, en consecuencia, del poder del Estado recibe el municipio su propio poder;<sup>1(102)</sup> O al seguirse otra corriente doctrinal, se afirma que el municipio es una sociedad natural que evoluciona hasta constituirse en sociedad política y que el poder provendrá del mismo núcleo humano,<sup>2(103)</sup> y aún existiendo otras tesis de autores como Marx, Freud y en cierto sentido Kelsen, que vienen a complicar el planteamiento del problema.

Para analizar lo siguiente hay que remontarse al uso de los términos de municipio y Estado los que son usados multivalentemente por varios autores lo cual complica el problema sobre su origen.

#### 3.1 DIFERENCIAS DE LOS TERMINOS ESTADO Y MUNICIPIO.

Las voces Estado y Municipio han tenido un significado diferente a lo largo de la historia. La idea

---

101 Idem; Pág. 24.

102 Es la opinión de Kelsen, Febre, Meyer, Mauriou y Fernando Albi. Tomado de; Fernando Albi, "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico"; Pág. 49.

103 Idea Tomada de; Barroán José: "Temas de Liberalismo Gaditano", Págs. 31 y 35.

actual de Estado,1(104) difiere de la idea que se tenía antes de la Revolución Francesa, y estas a su vez son distintas a la de los reyes católicos sobre el particular; y estas en conjunto son también diferentes a la idea en la conquista española o a la de Maquiavelo; y ninguna de estas ideas se parecen a las civitas romanas o a la pólis griega. Y sucede lo mismo en la semántica seguida por el término municipio.

Así que si en la actualidad se afirma con Kelsen2(105) que no existe ni puede existir un municipio sin Estado; la misma afirmación en la etapa de la antigüedad edad media o de independencia carece de aplicabilidad, por que varía la idea misma que se tiene de Estado y Municipio.

Por lo que se advierte que esas construcciones mentales tienen valor cuando se remiten a una realidad tangible en la cual se desarrolla y toman forma y es entonces cuando se puede definir su aplicabilidad en función de los contextos: geográfico, sociológico, político, económico y cultural que les correspondan.

Así las cosas el Estado en su concepción mental lleva a la idea de la organización, que el Gobierno toma para llevar a cabo sus fines

El Municipio presenta su concepto como el conjunto de habitantes de un Ayuntamiento que guarda relación con ese Estado

Lo que se quiere destacar al abordar este tema es que las construcciones mentales y doctrinarias, en especial las de tipo jurídico tienen un valor relativo; y que sirven en la medida que explican el momento histórico de una organización se llame Estado o Municipio y así como los términos y las correspondientes tramas doctrinales son

104 Idea Tomada de; Zamudio Vázquez Héctor; Ob. Cit.; Pág.102

105 Idea Tomada de; Albi Fernando; "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico"; Ob. Cit.; Pág. 49.

estáticos, la realidad a la que se refieren, el pueblo, la comunidad social, es viva, y cambiante por lo que cualquier tipo de construcción acerca del Estado o del Municipio, son recientes frente a las inmensas etapas de la evolución humana, por lo que es válido regresar al planteamiento inicial; afirmar que actualmente es imposible imaginar la existencia de un Municipio sin Estado, resulta un planteamiento pobre y estrecho que quiere reducir toda la problemática del municipio a una relación artificial con el Estado. El análisis de éste y otros planteamientos de diferentes estudiosos de la realidad sociológica que es el Municipio da la pauta para este comentario acerca de lo que representa tal abstracción mental ya que para el propósito de éste trabajo, el término municipio es una forma que da nombre a la sociedad natural la cual es la que se ha formado y desarrollado al amparo de ésta, resultando estéril un planteamiento que intentase explicar como nace el poder municipal o como es que lo recibe por delegación del Estado siendo mas probable que el Municipio sea el que se convirtió en Estado.

Por lo que se entiende mejor al municipio como condición natural de agregados, en virtud de su condición de pueblos, de comunidades básicas, y no por dávida graciosa, aunque legal del Estado; por lo que el problema de la legitimación del poder no se puede circunscribir a la voluntad del Estado porque el poder político es anterior a la idea misma del gobierno y a su realidad histórica.

#### 4. LA SOCIEDAD NATURAL Y PRINCIPALES TEORIAS SOBRE EL TEMIA.

Como hemos entendido a través de lo consultado en diversos autores, es la sociedad natural, en donde ella nace y toda manifestación, todo tipo de autoridad, de la naturaleza que sea es posterior a la sociabilidad natural del grupo humano en donde se desarrolla.

Este planteamiento se considera importante y de su análisis se desprenden indicios bastantes, para apreciar la naturaleza de esas formas de sociedades naturales, que en justa medida están detrás de la construcción legalista llamada Municipio y sobre el cual trata de girar este comentario.

Lo que es conveniente precisar, para la mejor comprensión del porqué se separa la sociedad natural de los rasgos o principios de autoridad, es que las acepciones, poder, se deriva de la forma verbal *possum*, *potes*, *posse*, y *potui* que significa poder<sup>1</sup>(106), autoridad, proviene de la voz latina *auctoritas*, que a su vez se deriva de la forma verbal *augeo*, *es*, *ere*, *auxi*, *auctum*, que significa aumentar<sup>2</sup>(107), y aún con sus expresiones equivalentes en griego,<sup>3</sup>(108) dichas voces de autoridad y de poder son de origen latino y no se corresponden con formas análogas en lengua griega, pues los términos correspondientes en lengua griega no dan origen a los términos que se emplean para referirse al poder y a la autoridad y ni en latín,<sup>4</sup>(109) o familia de lenguas indoeuropeas, se reduce a la idea primaria de fuerza física fuerza real en un orden determinado de cosas o de valores que es lo que sobresale y que es en todo caso el punto de partida para el desenvolvimiento de las posteriores formas de organización y que en sí el problema no estriba en sí los rasgos de autoridad han sido apropiados a la sociedad natural a que se han aplicado sino en el punto en donde nace el poder político mismo y en donde los grandes estudiosos de las formas de organización del Estado sea el nombre que tomen tratan de explicar y a lo cual se han formulado las mas variadas tesis de las cuales

106 Miguel de Raymundo, Ob. Cit. pag. 719.

107 Miguel de Raymundo, Nuevo Diccionario Latino Español Etimológico, pags. 97 y 98.

108 Idea tomada de Miguel de Raymundo, Ob. Cit. pag. 719.

109 Supra nota 110.

sólo se revisarán con un breve comentario las más apropiadas para este trabajo.

En cuanto a las teorías explicativas 1 (110), son muy diversas y se han propuesto el estudio del origen del Estado; del origen del Municipio y en términos aún más amplics, el origen del poder y de la autoridad, en consecuencia de la misma sociedad política. Lo que es realmente importante para este trabajo, es la significación que han tenido las que permiten llegar a una explicación de lo que ha sido y es el Municipio por cuanto a sociedad política.

Las distintas tesis<sup>2</sup>(111), y las explicaciones a que llega los diferentes científicos en sus distintas ramas suelen ser los resultados a que llegan a través de su metodología aplicada, es decir, sus conclusiones estan de acuerdo con la ciencia cuya metodología peculiar han aplicado pues examinan esos fenómenos, guiado por su propio método, bajo ópticas diferentes, por lo que el arqueólogo, el sociólogo o el antropólogo observarán las cosas como tales, como a su vez los políticos y juristas lo ven a su manera. Así pues, al no ser fácil sistematizar las diferentes teorías nos fundamentaremos en otro tipo de clasificación.

El remitirnos<sup>3</sup>(112) a este tipo de clasificación, antes de entrar de lleno a las teorías para su estudio es para tratar de hacer más fácil la comprensión de las mismas; por lo que se considerará a las teorías antropológicas como aquellas que fundamentan el origen de la autoridad y del poder, en un momento histórico dado, sobre algún factor o elemento de tipo antropológico, como lo

110 Idea tomada de Claessen J. M. Henri, Antropología Política. Estudio de las comunidades políticas, tomo 12, pag. 72.

111 Idem.

112 Idem.

sagrado, lo económico o las fuerzas innatas del individuo y de la sociedad natural; y por otro lado, las teorías no antropológicas, que son aquellas que fundamentan dicho origen sobre factores racionales, como son las tesis positivistas.

Queremos destacar que sólo tomaremos partes medulares de las distintas teorías que tengan aplicabilidad con el desarrollo del tema.

Para continuar, es necesario definir algunos conceptos para entender el porqué de su aplicación, así pues, la antropología "es un conjunto de ciencias que tienen un mismo objeto material: el análisis de los vestigios, restos y huellas de cualquier clase que hallan venido dejando el hombre y los grupos humanos a lo largo de su historia; diferenciándose dichas ciencias en cuanto al objeto formal para efectuar el análisis mencionado y en cuanto a la aplicación de métodos diferentes"(113).

Así tenemos como ejemplo, de éstas ciencias a la antropología política, cuyo objeto formal: "es el conocimiento del hecho político en cuales quiera de sus manifestaciones sociales, lo cual nos conducirá al entendimiento de la vida misma de las sociedades y, así al descubrimiento de las formas de organización política"(2(114).

Aunque exista esta diversidad de ciencias(115), cada una está apoyada en bases sólidas de otras y la antropología política así como otras ramas más recientes deben tomar punto de partida de las elaboraciones y conclusiones a que han llegado ciencias mas antiguas como la antropología social o aún la arqueología que estudia fenómenos reales y objetos materiales que permiten, en un momento dado, asegurar si existían o no fenómenos políticos.

113 Ortiz Julio César, "Poder Político y Orden Social", pág. 45.

114 Idem.

115 Idea tomada de Ortiz Julio César, Ob. Cit. pág. 46.

Por representar1(116), la antropología un campo demasiado complejo en el cual concurren estudios económicos, sociológicos y políticos, sobre bases de otro tipo de investigaciones, como las arqueológicas, o las etnológicas y en las cuales existen serios vacíos y objeciones a sus construcciones, es por lo que éstas ciencias, todavía no aclaran con exactitud, cual es, donde nace y como o porqué nace el poder o la autoridad política. Por tanto las distintas teorías, son sólo opiniones razonadas que intentan explicar el problema por medio del análisis de ciertos fenómenos sociales y económicos; de ciertos comportamientos del individuo y del grupo social y de ciertas tendencias sociales y relaciones que existen, tanto en los individuos como en los grupos.

De las mas destacadas teorías que intentan solucionar el problema2(117) se encuentran la tesis sobre la idea de que el problema del poder se relaciona con el mito, la magia y demás creencias de contenido mágico religioso la cual concluye, que las comunidades primitivas, no pudieron darse una explicación racional a cerca del mundo por lo que las construcciones mentales que han llegado hasta nosotros son de carácter mítico, y que tal concepción cumplía funciones de coesión entre los miembros del grupo social, siendo expresión reiterada de relaciones racionales entre el hombre, la naturaleza y los demás hombres convirtiéndose en un elemnto de unidad política. Por lo que es posible de que aquí exista una de la fuentes de donde pudo emanar el poder, las relaciones de poder y de autoridad política.

Sobre otra de las tesis3(118), se en-

116 Idem.

117 Idea tomada de Cleassen J. M. Henri, "Antropología Política. Estudio de las comunidades políticas (una visión panorámica), pág. 74.

118 Idea tomada de Marx Carlos, "La Ideología Alemana",

cuentra la idea de que el problema de que el poder se relaciona con lo económico, al respecto, parece evidente que el hombre comenzó por resolver el problema de la alimentación y en la medida de que lo fue controlando desarrollando fórmulas mas racionales, en esa medida pudo ir cambiando sus hábitos de insolidaridad y nomadismo por los de solidaridad y sedentarismo hasta llegar a la vida definitiva de sociedad, por lo que los autores al respecto, piensen que es consecuencia de la necesidad de repartirse tierras de cultivo, como debió de surgir la idea de propiedad y de organización social y política, por lo que aquí existe otra posible fuente de emanación del poder y de la autoridad.

Por último se encuentran las tesis sobre la idea de que el problema del poder se relaciona con las grandes tendencias del ser humano y del grupo social<sup>119</sup>), con la psicología moderna que aplicada al problema se pregunta por la cuestión del origen del poder y de la autocracia, y afirma que tal origen debe situarse en sendas tendencias interiores del individuo, una tendencia hacia la afirmación del instinto de la agresividad y a la del temor. Por lo que éstas tesis no explican del todo, el origen mismo del poder político, no señalan el proceso que siguieron los elementos sociales, en que éste se ha podido fundamentar; pues el individuo, por ser sociable tiende a formar agregados, sometiéndolos por temor, necesidad o amor y aceptando la autoridad de un jefe de familia de grupo o tribu hasta encontrarse una organización política sin precisar en que momento dejó de ser social.

Ahora bien, la preocupación y rigor dogmático, que desarrollan en exceso, los autores positivistas,

---

págs.106 y 107.

<sup>119</sup> Ideas tomadas de Freud Sigmund, "Totem y Tabú", pág. 96 y Kelsen Hans, "Teoría General del Estado", pág. 31.

nos dan pauta para el planteamiento de su teoría, pues son quienes afirman que el Municipio es creación del Estado; "Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio".1(120). Sirve esto de base para darse cuenta que los positivistas no se preocupan por los problemas del origen del Municipio ni histórico ni del poder político, siendo su planteamiento jurídico formal lo cual se reduce al derecho positivo entendiéndolo como un criterio formal de división política y territorial del Estado, por lo que el uso de éstas doctrinas es limitado pues no resuelven el problema del origen del poder político y lo más importante la naturaleza social y política del grupo humano organizado, que es fuente primordial y legítima todo poder y autoridad aún la del Estado como se ha explicado anteriormente en otras teorías.

### **CAPITULO III.**

#### **ASPECTOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO.**

1. RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO

Es ineludible que después del estudio de las diferentes teorías; el positivismo resulta como uno de los esfuerzos intelectuales que mayormente se han hecho, en el campo del pensamiento occidental 1 con el fin de encontrar una metodología propia, indispensable para legitimarse; situación que no siempre en la práctica y a través de la historia muy comprobable se presenta, pues es sabido de la dificultad de aplicar una metodología que no sea flexible ante la juricidad, esta siempre en un entorno evolutivo; pero esto ocurre lo mismo en el ámbito de la filosofía que en el del Derecho. Por lo que consideramos que las afirmaciones positivistas acerca del municipio, son solo exigencia de esa metodología, que se hace inflexible a los problemas inherentes a la sociedad civil; pues es consecuencia del postulado de su dogmatismo que se transforma entonces hacia una posible independencia total del municipio frente al estado.

Por demasía las doctrinas positivistas son hechas suyas para algunos autores, con el temor de dar ha entender que el municipio pueda sobreponerse al estado; o incluso que esa comunidades políticas, con reconocida entera de donde emana su política, pueda aún superar a la idea de nación o de comunidad nacional, interpretándose a la vez de que la idea de soberanía, atribuida al estado como fuente de todo poder, se resquebraje, si en él participa el municipio.

Para el logro del presente trabajo, en donde se comparte la idea de una mejor relación entre estas dos entidades a fin de mejorar en todos sus aspectos el servicio que se presta a la comunidad en general, es importante que el municipio y el estado, si bien son dos 2(2)

1 Idea tomada de Karlarenz; "Metodología de la ciencia del Derecho", Pág. 57.

2 Idea tomada de Gasset Badenes Ramon; "Metodología del

instituciones abstractas creadas por las fuentes jurídicas, no son términos correlativos, pero tampoco son contradictorios, tratándose en el fondo, de un mismo fenómeno sociológico en proceso de evolución histórica; en este proceso existe unanimidad, y se admite que la organización política nace como etapa final con unos mismos propósitos de cohesión y de solidaridad, pero motivado por diversos factores que admitieron el mismo proceso evolutivo, dando origen a los antecedentes de relación entre las dos entidades que nos ocupan y en donde existen y se han desarrollado, procesos de todos tipos, los cuales comprobamos que finalmente han sobrevivido por su propia aplicación y organización racional.

Por lo que para la mejor comprensión de la situación que guardan en realidad los dos conceptos; esta detrás del estado, y del municipio una comunidad nacional, muy compleja y que la historia se ha ocupado de unir, y bajo cuya idea sus gobernantes nacidos dentro de la propia comunidad, se han encargado de mantener, valiéndose, entre otras cosas, del derecho y las prerrogativas de la idea misma del poder. Se entiende el Municipio como población y como territorio: Al estado se le entienda como población, así mismo comprendida como municipio y su territorio, y que estos a su vez se comprenden en el conjunto de todos sus municipios. Aun mas, 1(3) el municipio significa poder y autoridad, que emanan de sus respectivas comunidades, y mientras tanto el estado tiene sus mismos conceptos, que emanan de dentro del todo que forman las comunidades municipales. y la soberanía, que emana del pueblo, como todo lo nacional distributivamente considerada por cada individuo y comunidad municipal.

---

Derecho", Pag. 111 y siguiente.

3 Idem.

Por lo que se incluye como otro factor la tendencia de la comunidades municipales, hacia la formación de la comunidad nacional, y que solo ésta puede verse amenazada por un ejercicio indebido de la autoridad, o en su caso por el encuentro de fuerzas enemigas, externas a la comunidad. Se considera que despues del análisis general, de las relaciones del municipio con el estado, nos encontramos en una tendencia geraldizada y palpable en las ultimas modificaciones a la Constitución, de mejoramiento de las relaciones de las dos entidades que nos ocupan, tratandose de fincar un municipio recio, bien organizado y apoyado por su población, aprovechándose ese caracter de descentralización administrativa como una fórmula de apoyo del estado y ubicandose en un primer nivel de gobierno, junto al gobierno estatal y al gobierno federal; en este momento aparecen los principios que norman en México las relaciones de los municipios con sus estados y con la federación

## 2. RESIDENCIA, EJERCICIO Y SOBERANIA DEL MUNICIPIO Y SU CABILDO.

Al entrar al estudio de encontrar, el principio de la soberanía, y en donde radica su ejercicio para el municipio y su cabildo, se presume más la importancia de la comunidad social, que se enmarca a un sistema juridico, que le da legalidad y por ende en una comunidad politica, por lo que no es medinate el pacto social que nazcan en unos casos municipios y en otros estados, naciones u imperios; siendo incuestionable que esa residencia de la soberanía radica en el pueblo, que a su vez es motor de la misma, por lo que las ideas sobrevenidas a la misma, sean las que fuere, son por añadidura de tipo racional, juridico, y que no afecta su esencia intrínseca de la misma. Por lo que no es de extrañarse del auge de los cabildos abiertos, como el de muchos municipios 1 (4) del nuevo reino de

4 Barragán José; "Temas del Liberalismo Gaditano", Ob. Cit.

Granada, hasta llegar a la nueva España, reasumiendo sus derechos soberanos pese a que no se repare en el significado doctrinal de reasunción de tales derechos y que resulta, con este ejemplo en el comienzo de la Independencia de España y un movimiento de plena y total autodeterminación.

Resaltan en esta clase algunos estados de la unión Mexicana, como Jalisco, Yucatan, Michoacán, que se autoproclamarón como tales, debido al voto favorable de sus municipios 1 (5) resaltando mas en particular, el caso de los municipios de lo que hoy es el esdo de Zacatecas, acordandose separarse de Jalisco y formar un nuevo estado, aún sin contar sin Diputación provincial, pero aún más significativo el hecho, de los países de CentroAmerica que se separaran del proposito inicial de formar un gran imperio con México por voluntad de sus municipios. Por lo que no se puede apreciar realizandose la idea del pacto social, en los que una comunidad reasume dichos derechos que las asambleas y los cabildos abiertos llaman derechos de naturaleza 2 (6) llegando a apreciar, en efecto, el fenómeno se da en una comunidad grande, como en municipios pequeños, y en el caso Mexicano, la Diputación Provincial que es un órgano colegiado diferente al municipio, actua de la misma manera y su pronunciamiento, tiene el mismo significado que el de las comunidades mas pequeñas: Se reasume simple y llanamente la soberania.

Para muestra en el estudio del caso mexicano existe el manifiesto de la Diputación de la nueva

---

Pag. 34.

5 Barragán José; "Intruducción al Federalismo Mexicano", Pag. 73 y "El Pensamiento Federalista Mexicano; 1824", Pag. 84.

6 García la Guadia Jorge Mario y Villar de la Torre; "Derecho Constitucional Centro Americano" Pag. 103.

Galicia que precisa: "...Y ved aquí, que destruida la primera y segunda alianza, exentos de la obediencia que prestamos al gobierno, español, y después al Emperador que hubo en México, Guadalajara y las demás Provincias sus hermanas entran naturalmente en su libertad e independencia."1(7)

Por lo que, es evidente, que las circunstancias históricas rompen las uniones, y lazos políticos y por ello, una comunidad, siente que retorna al estado de soberanía dentro de su propia naturaleza. Al respecto se comenta: "El fenómeno de la reasunción de la soberanía -insisto- estaba entonces muy en boga. Fueron las juntas revolucionarias de la península y las mismas Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, quienes exhumaron ésta doctrina, de vieja tradición hispánica, como hemos expuesto ya nosotros, y como observa el mismo García Gallo en su Historia del Derecho Español. De la misma manera cada parte del imperio ultramarino fue reasumiendo sus derechos de soberanía frente a la metrópoli peninsular"2(8).

Aquí se encierra la situación, en que la historia no ha permitido estar en un proceso de nacimiento de una comunidad política a través del Contrato Social o el Pacto Social; pero si es de apreciarse que algunas comunidades, al romper lazos políticos con el Imperio, invocan esa doctrina del Contrato Social para autodeterminarse.

Es intrasendente indicar el valor doctrinal de una u otra proclama de cualquier cabildo abierto que se halla mencionado, pues ese valor doctrinal no cambia, en absoluto, pues en su respectivo caso, cada una de ellas desde su seno hacen compatible su soberanía con un movimiento de adhesión y formación de una comunidad mas amplia, en donde intervienen factores de existencia de una cultura (religión, lengua, intereses políticos comunes,

7.-Barragán José; "Introducción al Federalismo Mexicano", Ob. Cit. Pag. 211.

8.-Idem; Pág. 150.

etc.) y que en su momento fue el primordial hacer frente al español y consolidar por las armas lo resuelto en las asambleas y cabildos.

No existe(9)mas que una sólo fuente de poder: la sociedad, el pueblo. Cualquier nombre que se le de a ese poder es lo menos importante: Sea Derecho Natural, Derecho Imprescriptible, o soberanía. Y en su caso los tratadistas de la Escuela Jurídica Española, como Francisco de Vitoria, Suárez, De Soto, y otros y aún los mismos diputados a las cortes españolas de Cádiz (1810-1813), al desarrollar éste tema, hablan genéricamente de *Vis Ordinatrix*, de potestas, de derecho esencial, y de autoridad suprema.

Luego entonces, 2(10)al no reconocer, en rigor, la idea de soberanía las mismas fuentes latinas que nacen dentro de la comunidad o de una república utilizando la voz empleada por las propias fuentes, incluyendo los textos escritos por los autores de la escuela jurídica española, es perfectamente definible el porqué de la capacidad natural de toda comunidad perfecta e íntegra para autodeterminarse, utilizando el proceso del contrato social, o sin él o modificándolo y reasumiendo su prerrogativa de soberanía y derecho natural. Por lo que no pugna la idea de soberanía, con la de municipio, ni de cabildo, o ayuntamiento, y en el caso mexicano tampoco repugna con la idea de asociación a una comunidad más amplia, llamada República, Nación o Estado. Y en su caso se convierte en un problema de análisis de cesión o traslación de ese poder soberano.

En cuanto al problema de la soberanía delegada, por lo que sucede en México, en Centroamérica, y en el antiguo reino de la Nueva Granada, todos los Estados del continente Latinoamericano nacen gracias a los municipi-

9 -Idea tomada de Bullone; "El concepto de Soberanía en la Escuela Jurídica Española del Siglo XVII". Pág.96 y Barragán José; "Temas de Liberalismo Gaditano". Pág.33.

10 Idem.

pios; a esa fuerza de un movimiento de autodeterminación que se inició en muchos cabildos abiertos. Pues fueron las comunidades municipales, quienes iniciaron el movimiento insurgente y de independencia dando pie a la creación de las nuevas repúblicas.

En este punto, entendemos que la primera relación entre el Municipio y el Estado debió ser generativa, llevada a cabo por medio de un proceso político y con la inherencia de la traslación de toda o de una parte de esa soberanía que reasumiera el pueblo; este complejo proceso presupone que la soberanía es delegable.

Aquí se contempla la contraposición de los seguidores de Rousseau, para los cuales la soberanía no es delegable; con la idea que por el efecto del contrato social ésta soberanía, significada por la idea de voluntad general, es ejercida por el Estado por Derecho Originario y de manera absoluta; la cual nos conduce al totalitarismo democrático; por lo que nos inclinamos en la opinión de los constituyentes de las cortes españolas de 1810-1813, para quienes la soberanía si es delegable en cuanto a su ejercicio.

Lo anterior vino a influir no sólo en el pensamiento del constituyente de Cádiz, sino en la formación del Estado Mexicano; y cuales puntos principales serían los siguientes: La soberanía reside en la comunidad, en cuanto total es comunidad perfecta e íntegra entendiéndose con fines totales y la capacidad para ser autosuficiente y resolver las necesidades fundamentales de la vida en común.

Pero lo que es más importante destacar es que en la misma idea de comunidad perfecta e íntegra conlleva a la capacidad intrínseca para autogobernarse.

El poder inato 1 (11) de la soberanía, se

(11) Idea tomada de Victoria de Francisco; "Obras completas". Pág. 298.

expresa en la capacidad de la comunidad para nombrarse una autoridad o para darce un gobierno; y que a su vez se confunde con el seno de la comunidad, traduciéndose al exterior en ese proceso de nombramiento de una autoridad, invistiéndola de poder y recibiendo el nombramiento para que lo ejerza en orden al bien común, y convirtiéndose en un administrador de aquellas cosas que pertenecen a lo común.

Este planteamiento aceptado y explicado con toda precisión en la asamblea constituyente de Cádiz, define la autosuficiencia de la comunidad, y no se reduce a las facultades con que se inviste al gobernante, y aunque sin duda el ejercicio de esa poder es parte importante de esa soberanía no lo es todo, y es 1(12)reconocida la capacidad que como fuente de poder se queda en la comunidad, y llegado el caso, esa comunidad puede destituir a sus gobernantes, cambiar su forma de gobierno y reasumir sus derechos de soberanía, constituyéndose en cabildos abiertos. Y no que esto implique que la subordinación a una comunidad mas amplia prive de la soberanía original; pues suele terminar el proceso de transferencia en éste último paso, bajo ciertas circunstancias impuestas o pactadas.

Sin duda, cuando las circunstancias políticas son tales que, de hecho, por derecho o por la fuerza, se toma por inexistentes los vínculos políticos que mantenían firme una dependencia con respecto a otra autoridad, es entendible y muy factible que se reasuman los derechos de soberanía como en los ejemplos de las juntas en España o los cabildos en América Latina. Pero si ésta situación representa un problema, lo es aún mas el comprender que por ciertos motivos una comunidad pequeña pierda sus derechos al formar parte de una más amplia y aunque las autodeclaraciones de los cabildos y diputaciones provin-

12 Idea tomada de: Proyecto de Constitución por la asamblea de Cádiz de 1810-1813; "Diario de Sesiones". Pág. 1707 y siguientes.

ciales tienen otro significado; existe el supuesto, como en el caso de los ayuntamientos mexicanos en que uno se pronuncia para que la diputación se transforme en Estado y otros ellos mismos en Estado.

Todos estos supuestos traen por consecuencia la definitiva ruptura política con España y el consiguiente fracaso de todo intento de unión<sup>13</sup> como ocurre en México entre 1821 y 1823. Por ello, la reasunción de sus derechos naturales es plena y reúne los requisitos de real independencia.

En el fondo, el problema es el mismo, consistente en la naturaleza de la adhesión, forzada o voluntaria de los municipios, al movimiento general y su su-puesta pérdida de la soberanía reasumida inicialmente y en donde incluso se llegan a dar sus propias constituciones. Para el fin de éste trabajo los derechos inatos del municipio, no se pierden porque son inherentes a la comunidad misma, y por que el contenido esencial de la soberanía no es de tipo jurídico sino de tipo antropológico-político; con la capacidad que asiste a una comunidad para autogobernarse. Esto es, que al nombrarse un gobernante por parte de una comunidad perfecta e íntegra, se accede a su vez a aceptar una determinada subordinación, en mérito al bien común; y se resuelve adherirse al proceso de formación de una comunidad mayor.

En resumen entendemos que la primera relación es de coparticipación en la formación del Estado. Y establecemos que las relaciones de soberanía entre las dos entidades, surgen de una relación generativa y de formal participación en el proceso de formación de los nuevos estados. Por lo que la formación de todas las demás entidades llámen-se como se llamen, radican en la fuente única e inmediata de todo poder que no es mas que la propia comunidad en

13 Idea tomada de: Restrepo José Manuel; Historia de la Revolución. Pág. 169.

cuestión, de la cual nacen, sin agotarse, las prerrogativas del poder, que se delegan para su ejercicio en órganos concretos. Interviniendo una genuina teoría democrática legitimada por la fuerza única de la comunidad y radicada en ella misma.

### 3. MUNICIPIO COMO DIVISION TERRITORIAL DEL ESTADO.

Al continuar con el estudio del municipio, es evidente que resulta cada vez mas difícil, comprender toda la dogmática que encierra ese género, y del cual toda clase de autores a travez del tiempo han tratado de dar su mejor explicación al respecto. En éste aspecto son varias las teorías que coinciden en destacar que el Municipio es base de división territorial y, por ello, dicha división se convierte en una fuente de relaciones entre el Municipio y el Estado. Pero, cuando se trata de calificar, y determinar tales relaciones, existen diversidad de opiniones. Y que son en demasía, las teorías que en efecto van de un extremo a otro: siendo inevitable pasar por la dogmática positivista (que considera al municipio creación del Estado y, por ello, como una simple fórmula de su división interna territorial); hasta llegar a otras que inculcan la tradición histórica de los derechos originarios, anteriores al Estado.

Creemos que para la mejor comprensión de éste punto y en si de todo el capítulo es necesario, regresar en cuanto a la base solamente, a las teorías que han sido las precursoras de la idea y del pensamiento humano sobre el Municipio. Así las cosas, 1(14) el positivismo considera que el Estado es el elemento organizador por excelencia, de manera que se le encuentra por todas partes, y que bajo su acción y control se organizan diversas sociedades (conyugales, familiares, las aldeas y demás agrupaciones primitivas); y aún más en ésta posición, que el Es-

14 Idea tomada de: Febure Luciano; "La Tierra y la Evolución Humana". Pág. 203 y 204.

tado crea a todas las demás clases y formas de sociedad, como los municipios, los cuales sólo usa para descentralizar algunas de sus funciones. El gobierno municipal recibe todo su poder del Estado y desempeña, las funciones políticas y administrativas que éste le delegue. Y no falta quien considere al Municipio como "un elemento integrante del Estado"<sup>1</sup>(15) y que sin Estado no puede existir el Municipio y que "está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba a éste último (al municipio) anterior históricamente al primero (al Estado)"<sup>2</sup>(16).

En las tendencias centralizadoras,<sup>3</sup> (17) el poder del Estado se encuentra concentrado en manos de la administración central del mismo, desde donde se eligen a las autoridades locales; y desde donde emanan todas las decisiones de manera que actúan por simple delegación. Y de ahí parten otras tendencias como las desconcentradoras que producen un aumento en las atribuciones de las autoridades locales, pero con clara dependencia de las centrales. Por lo que abundando mas, en las tendencias descentralizadoras, se dice que las autoridades locales son elegidas por el pueblo gozando de facultades de decisión, aunque pesando sobre ellas la fiscalización del poder central.

El campo que abarcan éstas tendencias, no debe entenderse como desconcentradas entre sí, sino como ciclos progresivos en que se manifiesta la tendencia de los órganos periféricos al liberarse del poder central. A nuestro parecer, con mayor o menor autonomía el municipio continúa representando un papel formal, para organizar al Estado en divisiones políticas y administrativas. En México, es dominante la doctrina que interpreta el artículo 115

15 Albi Fernando; "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". Pág. 49.

16 Idem.

17 Idea tomada de: Hauriau Maurice; "Précis de Droit Administratif de Droit Public". Pág. 71.

Constitucional tomando al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Unión.

Para ser más claros al respecto transcribimos la presente cita. "El Municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como una descentralización administrativa por región" 1(18) y abundando más, "la descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la Ley Local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que deben prestar y que deben tener recursos económicos para poder realizar esos servicios"2(19).

Se aprecia al respecto, que la doctrina a querido interpretar al Estado Federal mediante las explicaciones relativas a la materia de la descentralización, y partiendo de ese punto explicar como se encuentra diseminado el poder federal dentro de un Estado Federal, y tratando de explicar la proliferación de los órganos de un Estado. Y aunque la Constitución habla de base de organización, no necesariamente se implica la idea de descentralización; pues se reconoce un realidad, la del Municipio, y se ordena que se le tome como base de la organización política y administrativa, así como de división territorial de los Estados.

### 3.1. DIVISION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.

En éste punto,3(20) nos referiremos al

18 Carpizo Jorge; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Pág. 223.

19 Idea.

20 Idea tomada de: Carpizo Jorge; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Ob. Cit. Pág. 233.

Municipio mexicano desde una perspectiva mas amplia y en forma particular. Es aquí, donde un importante sector de la doctrina mexicana, al interpretar el principio del artículo 115 Constitucional, (relativo a que el municipio es base de la división territorial de los estados miembros de la Unión) sustentan la teoría de que equivale a un principio de descentralización política y administrativa.

En otras tendencias,<sup>1(21)</sup> existe para quien el municipio, como división territorial, viene a ser una cierta y determinada región o un parte del territorio nacional, que sirve de asentamiento a un grupo de familias, cuyas necesidades se atienden, en lo político y en lo administrativo, según lo señala la Constitución. O lo que es lo mismo, por una autoridad político-administrativa, electa directamente por el pueblo; y desde luego sobre la base material, de la división territorial, se lleva a cabo la política.

Aquí conviene destacar, que la territorialidad del Municipio servirá de base para ejecutar las políticas de descentralización que emprende el gobierno federal; y se contrapone lo regional y lo central: las periferias municipales y el centro capitalino, en donde reside lo federal, de manera que al efectuarse la descentralización se produce un desplazamiento de lo federal a las territorialidades, que son los municipios.

Aquí nos encontramos, con una fuente particular de las relaciones entre los municipios y el gobierno federal y, por supuesto, el del propio Estado, miembro de la Unión. Y aunque al parecer, ésta fuente en el fondo parece ser exclusivamente de interferencia e interencionismo por parte del gobierno federal y del estatal sobre el Municipio, ya que sólo se toma en cuenta del mismo su territorio, como base para trasladar lo federal y lo Estatal, convirtiéndolo en un simple campo de intervenciones

21 Idem.

federales y estatales. Encontrándose el peligro, de que tales interferencias e intervencionismos puedan ser graves, si las referidas operaciones tienen por objeto desarrollar políticas para gravar la riqueza municipal, en favor de los entes federal y estatal, explotando la misma riqueza municipal, y promover polos de desarrollo regional, servicios regionales, pero sin la participación del Municipio. Práctica ésta, que se ha pretendido cambiar a través de reformas que dan participación a los municipios en materia de impuestos federales y estatales, así como transfiriendo, las operaciones de desarrollo regional y de servicios al mismo Municipio, respetándole su campo de acción y con la colaboración de la federación y los estados.

Se reconoce por lo tanto, <sup>1</sup>(22) un Hecho, que está presente en la Constitución y es que; la Constitución mas que crear reconoce la realidad imponente de la presencia del Municipio, cuya territorialidad no puede separarse de la comunidad que se asienta en ella. No hay municipios sin territorio, no hay sociedades sin su asiento territorial. En cambio, lo federal carece de territorialidad y de población: los poderes federales pueden cambiara de sede y no dejarán de ser lo que representan. Por lo que es importante aclarar que la Constitución no crea al Municipio, por que éste es un fenómeno anterior; la Constitución toma ese fenómeno y lo considera base de algo y/o para algo.

Aún mas, los límites territoriales del Estado mexicano pueden hallarse determinados en la Constitución, pero no son creaciones de ella; sino de procesos históricos muy complejos. Y en esto se entiende el porqué el Municipio del 115 no hace referencia a lo federal, ni al Estado federal mexicano, ni al gobierno federal: por lo que no puede ser efecto de una descentralización. Y en la Carta Magna, se circunscribe en ese primer párrafo del 115, al

22 Idea tomada de: Barraquán José; "Principios del Federalismo Mexicano". Pág. 85.

Municipio dentro de lo Estatal, apareciendo como un fenómeno de los estados.

Pero entendiendo que el Estado Federal es una realidad diferente a la de gobierno federal; y que ni una ni otra tienen que ver con la expresión del multicitado Artículo 115. El Municipio hace referencia a los estados miembros: o lo que es lo mismo, se organizan y dividen con base en varios criterios, uno de los cuales es el fenómeno de lo Municipal. Pues la Constitución tampoco afirma que el Municipio sea base de la descentralización del gobierno de los estados; y sólo ordena que el Estado se organice políticamente en Municipios y que se conviertan al mismo tiempo, en circunscripciones físicas y materiales del territorio estatal. Con ésta idea los estados deben tomarse como divisiones administrativas y políticas del Estado federal mexicano, y no como descentralizaciones administrativas y políticas del gobierno federal.

Así las cosas el artículo 115 en ese primer párrafo se limita a ordenar que los estados tomen esas realidades como bases de su misma organización política y administrativa, y lo más importante como división de su territorio. Por ello, en rigor, los estados no tienen, ni pueden tener más población que la de sus municipios.

Con lo antes expuesto entendemos, que la Constitución admite y reconoce, limitándose a hechos históricos y fenómenos sociológicos importantes: admite que el Municipio es una comunidad básica, perfecta, que goza de unidad política y de personalidad jurídica propia, de gobierno directo y democrático, de libertad hacendaria y que cumple fines indeterminados, ya que nada más le señala al municipio obligaciones mínimas. Admitiendo sin perjuicio de otros fenómenos, que la comunidad nacional se logra por el pacto federal; es decir, por el pacto de unión de unos estados que son libres, independientes y soberanos.

Nuestra Constitución admite que la soberanía descansa en el pueblo y que ésta sirve de

fundamento al gobierno municipal, como al gobierno estatal y que los poderes federales son soberanos por delegación de las soberanías estatales, o por delegación de la soberanía popular que se organiza y se administra por sus municipios.

Aquí es donde se encuentra el soporte material de operaciones federales y estatales, la territorialidad de los municipios mexicanos son fuente de relaciones entre ellos y sus estados respectivos, siendo éstas de reconocimiento y de respeto, y no de intromisión o intervención; entendiéndose que cuando la Constitución ordena que los estados tomen al municipio como base de división territorial, significa que se les prohíbe que modifiquen los términos municipales, que alteren su territorialidad, afirmándose que los estados son lo que son sus municipios, considerándo las comunidades municipales en un todo no distinto a ellos.

### 3.2. MUNICIPIO COMO DIVISION Y ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA.

Al ser tan importante el territorio del Municipio, por ser la base material del mismo, como hemos analizado en el punto anterior, quedando establecido que sin territorio no habrá Municipio, ni sociedad alguna estable. Esa porción del territorio de todo el Estado, es tomada en cuenta como base de la división política y administrativa de la organización del Estado.

Conforme a lo analizado, al Municipio se le puede imponer una organización política y administrativa, que forma parte de la misma organización del Estado. Pero en otro extremo, el Estado puede limitarse a reconocer la realidad existente, dejando que se desenvuelvan bajo sus formas tradicionales de organización política territorial, y haciendo la suya, como parte de todo el Estado.

En cuanto al Municipio latinoamericano, mas ejemplificante para los motivos de éste trabajo, sabemos que es anterior a la formación de los nuevos Estados, los

cuales nacen a impulsos de sus municipios. En México, caso que nos preocupa se había seguido: una tendencia centralizadora en perjuicio de los municipios, el gobierno federal y el estatal intervenían en los asuntos municipales. Ahora bien con las reformas el artículo 115 Constitucional (1983) se tratan de terminar esas prácticas y devolverles a los municipios todas sus prerrogativas; pretendiendo que los municipios, no sean simples delegaciones políticas y administrativas del gobierno federal. Aún mas se pretende que los municipios siendo la división natural, en lo político y administrativo, de los estados, no se conviertan en simples delegaciones del gobierno estatal.

Pretendemos que advertir los anteriores conceptos, se forme una idea de los diferentes procesos a que se ha visto el municipio sujeto a través del tiempo, y que han influido sobre manera en su comprensión; la última iniciativa, (1983) de reformas estableció los principios indispensables, de orden político y administrativo, para que los municipios constituyan por si solos las divisiones de los conceptos anteriormente mencionados en referencia a los estados; se le reconoce personalidad jurídica: amplia capacidad de obrar; se les asegura un gobierno interno democrático; y se les garantiza independencia y autonomía en el manejo de sus haciendas y los cuales corresponden con las obligaciones que equivalen a los llamados fines totales. Y en una mas amplia perspectiva los estados están obligados a respetar y a proporcionar la aplicación de esos principios, mediante los cuales se le reconoce a los municipios su tradicional capacidad de autogobierno en su mas amplio concepto. Y encontramos la configuración del nuevo Municipio mexicano.

En cuanto al análisis de las relaciones entre las diversas entidades ya mencionadas, el Estado, miembro de una federación (Estado Federal) y el Estado Nacional son sólo fórmulas que esa comunidad amplia, compuesta de comunidades menores se da así misma, como

elemento de organización frente a terceros países; siendo los órganos de gobierno del Estado Federal, y de sus estados miembros, como del Estado Nacional, emanaciones de la misma fuente: la sociedad.

Lo que entendemos como la división y organización del Municipio en lo político-administrativo, es que se trata de mantener la esencia de la misma comunidad básica, estando el municipio sujeto como elemento de división a innumerables relaciones con el Estado; no importando el número de tales relaciones sino su naturaleza.

#### 4. GOBIERNO MUNICIPAL Y SU CODIFICACION (ALCANCES DE LA MISMA).

En cuanto al estudio referente al gobierno municipal se pretende que su estudio, se signifique a partir de las últimas iniciativas de reformas al artículo 115 que introdujeron modificaciones sobre la autonomía jurídica y la desaparición y suspensión de los ayuntamientos, por ser éste el que mas afecta en su estructura al municipio actual mexicano.

En este orden de ideas,1(23) es así como el encabezado del precepto se sigue mencionando que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. Esta expresión2(24) se interpreta en el sentido de que se quiso instituir la autonomía municipal, los nexos del municipio para con el Estado y la consideración de aquel como un organismo descentralizado por región.

Para que se entienda con mayor amplitud lo referente al gobierno municipal su codificación y sus alcances, conviene hechar un vistazo retrospectivo a la

23 Idea tomanada de: Tena Ramirez Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano". Pág. 147.

24 Idea tomada de: Albi Fernando; "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". Pág.65 y s.

antigua fracción primera del artículo 115. Conserva(26) la fracción I salvo los párrafos finales su triple contenido histórico: estatuye como forma de gobierno el ayuntamiento de elección popular directa, prohíbe que existan autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado, dicta medidas para la renovación periódica de presidentes municipales, síndico y regidores, tratando de lograr el libre juego democrático en esos cargos públicos, con el principio de no reelección relativa. Las adiciones de esa fracción se localizan en los párrafos 3 a 5 otorgando atribuciones a las legislaturas en la suspensión y desaparición de ayuntamientos, tanto en lo general como en la revocación del mandato a algunos de sus miembros, pero siempre y cuando éstos "hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan". Exigiéndose para tales decisiones, el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

La garantía de audiencia para los ayuntamientos era una disposición existente en varias constituciones locales, y que fue convenientemente incorporada por que muchas entidades carecían de ella, la situación que prevalecía es que gobernadores y legislaturas destitúan sin obstáculo alguno a los miembros de los ayuntamientos, no contando éstos con la mínima oportunidad de rendir prueba o alegato al órgano legislativo local.

Con todo y las adiciones(27) mencionadas que ya en si encierran un avance de seguridad jurídica, es importante resaltar que la democracia municipal reclamará futuro la intervención mas amplia de la ciudadanía en decisiones vitales para los ayuntamientos. Estimando que la participación vecinal directa podría afectar la obligación para el órgano legislativo local de realizar una auscultación

26 Idea tomada de: Valencia Carmona Salvador; "La Reforma Municipal en La Constitución". Pág. 225 y s.

27 Idem.

ción, para conocer la opinión general del Municipio; utilizando mecanismos de participación popular que reditúan en madurez cívica.

Aún mas estrechamente vinculada con el gobierno municipal se encuentra la fracción segunda del mencionado 115, reguladora de la autonomía jurídica de los municipios, concepto que demanda una definición clara y precisa en sus alcances.

En el párrafo primero<sup>1</sup>(28) de la fracción referida, se declara que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley". Existe un cambio de verbo en éste párrafo, el antiguo "serán" se transforma por un "estarán", alteración que a todas luces es un cambio de postura que en genética municipal adoptó la iniciativa respecto de las doctrinas legal y jusnaturalista mostrando en su exposición de motivos una inclinación a concebir al Municipio: "como una sociedad natural domiciliada que se delineó desde la propia organización local indígena".

En el análisis de la mencionada fracción, resalta en importancia el párrafo segundo; en acertada fórmula de autonomía jurídica de los ayuntamientos, señalándoles facultades para expedir "bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Esta adición<sup>2</sup>(29) cuenta con la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el Municipio ha tenido, pero sus repercusiones hacia el futuro pueden ser mas trascendentes, reactivándose el movimiento del derecho municipal en éstos tiempos tan olvidado, como en el caso de que algunos todavía se rigen por bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana.

28 Idem.

29 Idem.

Se estudia y se llega a la conclusión de la necesidad, de insistir en la jerarquía de ésta cuestión jurídica. A efecto que a partir de esa reforma, se pueda llegar a la elaboración de un auténtico código municipal, que regule de manera amplia y conveniente las facultades y actividades que incumben a los ayuntamientos, con distinción de las que corresponden a los gobiernos de los estados. Para la realización de lo anterior, (30) o sea, expedir un instrumento normativo, indispensable en el correcto gobierno y en la administración de cualquier ciudad o pueblo del país se necesitan imaginarse diversas soluciones, sea que se parta de un documento mas o menos completa o que se comience de un cuerpo básico, o que gradualmente se vayan aprobando los reglamentos necesarios. Estos cambios en la codificación administrativa deberán ser plurales, excluyendo del debate, el que la autonomía de los ayuntamientos demanda un derecho municipal integral y coherente.

Dentro de otras cuestiones en el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, en torno a ellas se expresa que los municipios, siempre y cuando sean del mismo Estado y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos: podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden". Tratando de que al constituir las mancomunidades sean éstas respuesta efectiva a la llamada "pulverización municipal", que se transforma en la creación de municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia. Buscando encontrar en la aplicación ponderada e inteligente de las mancomunidades la conducción y reordenación del mapa municipal de México, de tal manera que los ayuntamientos formen verdaderas unidades mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que le están encomendados.

En otro de los puntos importantes del

gobierno municipal, están el de los servicios públicos municipales; la cual se encontraba bajo fuerte tendencia centralizadora característica del estado mexicano, durante años, tanto la federación como los gobiernos estatales absorbían muchos de los servicios que, en rigor teórico y por sano federalismo debe ser prestado por los municipales. Por lo que la iniciativa de 1983 tratan de revertir de manera definitiva lo anterior con indiscutible adelanto para el derecho municipal. Aquí es conveniente enumerar aquellos servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos, como son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centros de abasto; panteones; rastro; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

Lo primordial del precepto, es la reconquista del ámbito de actividad administrativa que incumbe al Municipio, declarando de manera concluyente que ese tipo de servicios los tendrán a su cargo los ayuntamientos; y que sólo por excepción y cuando sea necesario los prestarán con el concurso de los estados. (Situación prudente dado el escaso desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas) Esta disposición abre la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaciones locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aquellos organismos.

Otro de los alcances logrados, es en cuanto al desarrollo urbano municipal, como en el caso específico de la conurbación. El acierto consiste<sup>(31)</sup> en una definida postura en dercho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del Municipio en los graves desafíos que plantea el crecimiento anárquico de las ciudades. Quedan concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano, estando dotados

31 Idem.

de capacidad para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para el control y vigilancia de la utilización del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales y en lo relativo a la regulación de la tenencia de la misma. Abarcando también el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, así como en la creación de la reserva ecológica.

El desarrollo urbano es tarea fundamental del Municipio moderno por lo que es conveniente actualizar y mejorar la regulación en la legislación sobre la materia, en virtud de la existencia de varios inconvenientes como son: la falta de una ley de asentamientos humanos municipales; (por lo regular se usa la ley estatal de asentamientos humanos respectiva) la falta de una comisión de asentamientos humanos, licencias y regularización de la tierra, que se ocupe realmente del asentamiento urbanístico que tiene repercusión en el ambiente ecológico en que se desarrolla la comunidad, por lo que consideramos que la ley municipal debe usar el término de "licencias y permisos para construcciones" ya que éstas últimas son las que modifican el entorno físico en el que está ubicado.

Quizá uno de los aspectos que mas abarca prioridad en el gobierno municipal y su codificación es el referente a la economía del Municipio, situación de todos conocida que se encontraba superitada a las partidas presupuestales federales; situación que del Estado de cosas de escrito, no pocos tratadistas de derecho municipal habían apuntado que requería de una modificación radical, que eliminara la estricta subordinación de los ayuntamientos de las legislaturas, para sustituirlo por un sistema que estableciera la esfera económica mínima; enumerando con toda claridad los ingresos que perciban los Municipios.

En cuanto a la esfera económica mínima se refiere(32) a que los municipios administrarán libremente

su hacienda, acompañada de una descripción precisa de varias fuentes de ingreso de exclusividad de los ayuntamientos y que se conforman con las siguientes: a) contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (incluyendo tasas adicionales, o provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoramiento o cambio de valor de los inmuebles); b) las participaciones federales (que se cubrirán por la federación a los municipios en los términos determinados por la legislatura); c) ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo; d) rendimiento de los bienes que les pertenezcan. Lo anterior sin perjuicio, de que las legislaturas puedan establecer en favor de los municipios otro tipo de contribuciones y de ingresos.

Esa esfera económica mínima, enfrenta uno de los problemas, que mas a refido la autonomía municipal<sup>33</sup> y que es el relativo a la fijación, cobro y administración del impuesto predial. En todos los casos y hasta el momento quien fija y emite la boletas respectivas es el gobierno del Estado a traves de la tesorería general, mediante convenios que favorecen solamente al Estado. La fijación del mencionado impuesto se hace a traves del Catastro, que no tiene los valores actualizados al mercado inmobiliario, y, por tanto deteriora profundamente el patrimonio municipal, siendo en consecuencia conveniente otorgar al Municipio facultades de intervenir en dicha formulación; y destacando la incorporación existente sobre dos impuestos importantes: traslación de dominio y sobre fraccionamientos.

No se puede dejar afuera del análisis, lo referente a las reglas presupuestarias<sup>34</sup> sobre todo la prohibición a la federación de limitar las facultades de los estados cuando éstos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los municipios o regulen ingresos deri-

33 Idem.

34 Idem.

vados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Ni afectando la federación ni los estados a través de leyes que conceden exenciones respecto de las mencionadas contribuciones, en bienes que no sean del dominio público. Y en lo referente a la ley de ingresos y a la cuenta pública que deberán ser aprobados por la legislatura de los estados, disposiciones aplicables, para mantener la uniformidad impositiva de los ayuntamientos de un Estado y el control del gasto público que los municipios realicen.

Lo referente al presupuesto de egresos, se señala que serán aprobados por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles.

Por último y para redondear lo anteriormente expuesto, es importante destacar la capacidad del Municipio para regir sus relaciones laborales, dentro del marco jurídico de las leyes aplicables al caso.

Como último punto, se hace mención a las bases tanto que para la federación y los estados, como éstos respecto a sus municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de ciertas funciones, ejecución de obras o prestación de servicios públicos, que buscan abrir el camino a un federalismo más dinámico. Por lo que para el efecto, se ha otorgado categoría constitucional al uso de los convenios entre los distintos niveles de gobierno; estando las bases que delinean los mismos en la propia constitución federal, la ley orgánica del municipio libre y la constitución local aplicable a cada caso.

#### 4.1 JUSTICIA MUNICIPAL.

Al llegar, a este aspecto de la organización judicial, no está por demás decir en la dificultad de hallar literatura sobre el tema; por ser éste un aspecto menos estudiado es que nos encontramos con que la justicia municipal, no obstante su importancia histórica, disminuyó al sucederse la centralización de los tribunales, etapa que abarca el siglo XIX y del cual el fenómeno afectó a México,

a los países latinoamericanos e incluso también a España, de donde se hereda innegablemente la justicia municipal durante la época colonial. Aún mas, como preámbulo de lo que posteriormente se desarrollará, destacamos la importancia del alcalde(35) como autoridad administrativa pero mas en su carácter de Juez Municipal, con amplio antecedente en el dercho español, pero lo cierto es que la tendencia a la centralización, especialmente en las audiencias como tribunales de apelación, determinó el menoscabo paulatino del papel de los alcaldes y corregidores como juzgadores de carácter municipal.

En otra parte, y bien enfocado hacia los fines de desarrollo del presente tema, encontramos que en México el Constituyente de Querétaro pretendió otorgar autonomía a los municipios, pero no estableció los medios adecuados para lograr la efectividad de la declaración del artículo 115 Constitucional, y en vigor, en el sentido de que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas radica en el Municipio Libre. Y a pesar que el nuevo artículo 115 contiene disposiciones detalladas(36) sobre los lineamientos administrativos y políticos, incluyendo facultades de carácter legislativo, se hace importante establecer lo relativo a la función jurisdiccional de los propios municipios.

Nos encontramos ante la problemática, del abandonamiento de la justicia local, encontrándose con pocos textos de verdadero análisis con referencia a la misma, y aquí es en donde abogamos por un exámen exhaustivo de los problemas relativos a la impartición de justicia en los municipios mexicanos, con una participación mas activa de

35 Alcalá-Zamora y Castillo Niceto; "Estampas procesales de la literatura española", Pág. 101.

36 Carpizo Jorge; "Derecho Constitucional Mexicano". Pág. 233 a 260.

los mismos, y con funciones bien delimitadas. y al abarcar el tema llegamos a la justicia municipal en la época colonial, inspirada directamente en la española y para ser mas exacto en el derecho castellano; situación que se desprende del encomendamiento de los alcaldes y corregidores, además de ciertas funciones administrativas y la resolución de los conflictos. Pero en realidad los antecesores, de los actuales jueces municipales fueron los alcaldes<sup>1</sup>(37) constitucionales establecidos por los artículos 275, 282 y 283 de la Constitución de Cádiz de 1812, y cuyas bases fueron desarrolladas por el reglamento de las audiencias y juzgados de primera instancia, expedido por las mismas cortes en el mismo año. Los mencionados alcaldes contaban con funciones conciliatorias, etapa que debía intentarse previamente al proceso, y el cual se seguía ante los jueces de letras que eran los de primera instancia.

En la época independiente<sup>2</sup>(38) los jueces municipales conservaron las características de los establecidos por las cortes de Cádiz, y sustancialmente se conservaron, cambiando solamente de nombre; Jueces de cuartel y de manzana (1846); alcaldes (1849); Jueces menores (1853); Denominación conservada por bastante tiempo, y eran nombrados por el ejecutivo a propuesta en terna del tribunal superior.

A partir del congreso constituyente de 1917, el texto original de la constitución federal de 5 de febrero de 1917, reguló la situación de los jueces municipales, dividiendo en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular, en tanto que los magistrados y jueces de primera instancia son nombrados por el Congreso de la Unión. Al respecto,<sup>3</sup>(39) la primera ley or-

37 Soberanes Fernández José Luis; "Tribunales Ordinarios". Pág. 35 a 37.

38 Pallares Jacinto; "El Poder Judicial". Pág. 50 a 63.

39 Ibidem.

gánica de los tribunales del fuero común del distrito y territorios federales de 9 de Septiembre de 1919, estableció jueces de paz y jueces menores en cada municipio, éstos eran electos por los ayuntamientos, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

En cuanto a la denominación de los jueces municipales, de un somero exámen de las leyes orgánicas del poder judicial como municipales, se desprende que reciben diversos nombres como son: jueces municipales, de paz, alcaldes, menores, auxiliares, etc., por lo que no es difícil advertir un anárquico procedimiento de elección de jueces municipales<sup>(40)</sup> por lo tanto los jueces municipales, en sus diversas denominaciones son designados directamente y dependen del tribunal superior de justicia respectivo; o en otro caso las entidades federativas adoptan el sistema de nombramiento de los jueces municipales por el tribunal superior de justicia pero a propuesta en terna del ayuntamiento respectivo; existe otra modalidad que establece la elección popular o designación por el ayuntamiento de los jueces municipales; finalmente en algunos estados se dispone que los jueces municipales son designados por el tribunal superior a propuesta de los jueces de primera instancia.

Aquí cabría afirmar que cada procedimiento tiene ventajas y desventajas, considerando que el mayor riesgo se encuentra en la elección popular de los jueces, o su designación directa por los ayuntamientos, pues ésto conlleva al compromiso político. Abarcando mas campo por su ventaja, el sistema de signación de los jueces municipales por el tribunal superior de justicia, en atención a las ternas enviadas por los ayuntamientos, garantizando la intervención del municipio en la designación de los propios jueces, apartándose del compromiso político, que no es aconsejable en las funciones judiciales.

Otro punto que se ha analizado en últimas

fechas<sup>1</sup>(41) es lo referente a la función conciliatoria que podrían ejercer los jueces municipales, bajo una nueva perspectiva, no considerada como una simple actividad mecánica del juez, sino como una atribución de carácter técnico y dinámico, implicando el conocimiento de las controversias para plantear alternativas que puedan ser aceptables para ambas partes. Y destacando la creación de oficinas de conciliación de carácter municipal; y ahora bien que la conciliación se a incorporado al proceso laboral como etapa previa al planteamiento de la controversia, ésta se había venido realizando en oficinas públicas especializadas dependientes del Municipio. Los problemas relativos a la conciliación como una parte medular de la actividad de los mencionados jueces, a sido objeto de preocupación por parte de los juristas contemporáneos, los cuales se han reunido académicamente para tratar sobre el tema, como sucedió en la ciudad de Milán y que organizó la asociación italiana de estudiosos del proceso civil que se reunió en Diciembre de 1979 y en donde se desprenden interesantes estudios.

Despues de las anteriores consideraciones, reiteramos que además del desarrollo de la justicia municipal a traves de los jueces de paz menores, auxiliare, etc., deben establecerse en el ámbito municipal, oficinas conciliatorias que hagan las veces de desahogo de lo regularmente repletos juzgados municipales; y así obtener acuerdo entre las partes de controversia cumpliendo una función de interes social. Y ya que en el derecho mexicano se ha dado éste caso es suceptible que se pueda transformar en la esfera municipal para lograr un instrumento eficaz de impartición de justicia.

Creemos que es un punto muy importante lo referente a la justicia administrativa<sup>2</sup>(42) en cuanto a las

41 Bellet Pierre; "Les Conciletarus en France". Pág. 37 a 44 y 45 a 65.

42 Fix Zamudio Héctor; "Introducción a la justicia

recientes modificaciones al multicitado 115 y a partir de dicha modificación los municipios, con el concurso de los estados, cuando fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos: Agua potable y alcantarillado alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calle, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que determinen la legislaturas locales según condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios y a su capacidad administrativa y financiera. Precisiéndose los ingresos y rendimientos que deben acordarse a favor de los municipios, con administración libre de su hacienda.

Lo anterior comprende(43) que una vez que éstas atribuciones administrativas y económicas de carácter constitucional se incorporen a las leyes orgánicas municipales, se incrementarán las actividades administrativas y en forma creciente se afectan las esferas jurídicas de los habitantes de los propios municipios; y el aumento indispensable de la intervención administrativa, es con la consiguiente restricción de la esfera de libertad de los administrados. En éste orden de ideas, se implica la necesidad de establecer instrumentos jurídicos para la tutela de los intereses legítimos y derechos subjetivos de los administrados frente a la administración pública cada vez mas poderosa, con el objeto de lograr un equilibrio de justicia social; el conjunto de éstos medio jurídicos y procesales de carácter protector se califica como justicia administrativa.

Ahora bien si tomamos en cuenta que los

---

Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Pág. 15 a 27.

43 Melgar Adlid Mario; "Desarrollo Económico de los Municipios". Pág. 341 a 366.

instrumentos de la justicia administrativa 1(44) se concentran esencialmente en el juicio de amparo, y tomando en consideración que una vez suprimidos los juicios de oposición en materia administrativa, tramitados ante los tribunales ordinarios, tanto locales como federales, los actos y resoluciones administrativos definitivos se impugnan a través del juicio de amparo con la excepción de aquellos que pueden combatirse ante el tribunal fiscal de la federación, el tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal y algunos otros organismos locales de reciente creación. Con las mencionadas reformas se incorporaron los municipios mexicanos a la estructura administrativa del nuevo estado de derecho, a cuyo modelo se aproxima nuestra estructura y organización constitucional a través de numerosas reformas posteriores a la carta federal de 1917.

En consecuencia, las nuevas leyes orgánicas municipales<sup>2</sup>(45) necesitan incorporar en sus textos los instrumentos esenciales de la justicia administrativa de nuestra época, y ya que son escasas las legislaciones estatales que lo consagran, y que se consideran también esenciales en los ordenamientos de las entidades federativas y que tratan de regular los lineamientos del régimen constitucional de los estados de la federación

Como instituciones tutelares intruducidas a nivel municipal se encuentran, las normas que integran las llamadas leyes de procedimiento administrativo cuyo objeto es establecer un cause adecuado a la actividad administrativa, a fin de evitar la multiplicidad de actuaciones y la incertidumbre de los administrados en cuando a su intervención en los actos y resoluciones que lo afecten; pero nos encontramos, en que en la realidad dichos ordenamientos no existen en el ámbito federal, aunque se han for-

44 Idem.

45 Pix Zamudio Héctor; "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". Pág. 77 a 120.

mulado varios proyectos, ni tampoco existen en las entidades federativas, por lo que creemos posible introducir algunos lineamientos sobre el mismo procedimiento, en las leyes orgánicas municipales que deben elaborarse de acuerdo con las bases constitucionales que abarca el artículo 115.

Apuntado en esa dirección<sup>(46)</sup> es imprescindible determinar el posible contenido de las disposiciones sobre administración municipal que son indispensables para lograr los fines de tutela de los administrados. Con una regulación uniforme de los recursos internos administrativos y con el establecimiento de bases uniformes tanto en su denominación como en su trámite, para evitar la indefensión de los afectados por los mismos ordenamientos. Y como un aspecto especial contemplar el establecimiento de un proceso contencioso administrativo. para que en ésta materia los tribunales mencionados y los que se establezcan en su momento en el ordenamiento de cada uno de los estados, conozcan también los procesos que se planteen contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas municipales; y en los municipios de mayor importancia siguiendo el parámetro introducido en la ley orgánica del tribunal fiscal de la federación (1978) que estableció una sala superior y varias salas regionales según se divide para tales efectos el territorio nacional, y siguiendo el ejemplo crearse salas municipales que pudiesen conocer y decidir, bajo la fiscalización de una sala superior estatal, los conflictos entre la administración municipal y los habitantes del municipio.

Otro ángulo de la justicia municipal, es la relativa a la sanción de las faltas administrativas establecidas en los llamados bandos de policía y buen gobierno, las que se atribuye a los municipios en forma directa, con facultad de carácter legislativo, según las ba-

46 Idem.

ses normativas que deben expedir las legislaturas respectivas, haciendo que los municipios puedan exigir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. De las citadas disposiciones legislativas<sup>1(47)</sup> de carácter municipal, las de policía y buen gobierno son las que deben originar lineamientos sobre la actuación de los tradicionales jueces calificadoros, o lo que es lo mismo, los que pueden aplicar las sanciones a las infracciones de carácter administrativo (multa o arresto hasta 36 horas, y tratándose de trabajadores la multa no puede exceder de un día de salario); según las formas de la Constitución General de la República, como el derecho de audiencia.

Se considera prudente la actualización de ésta justicia en materias de faltas de policía y buen gobierno, que ya ha sido objeto de una ley expedida por el congreso de la unión para su aplicación en el Distrito Federal y promulgada en 1983, que puede servir como punto de referencia para un desarrollo más amplio.

Dentro de la Justicia Municipal, existe una larga tradición laboral<sup>2(48)</sup>, que se acrecienta a partir de la creación de las juntas de Conciliación y Arbitraje en la fracción XX del Artículo 123 de la Constitución General de la República, las leyes reglamentarias, expedidas primero por las entidades federativas en los años 1917 a 1927, y acorde con el texto del propio artículo 123 Constitucional, y posteriormente, una vez centralizada la materia laboral en el congreso federal de 1929, trae como consecuencia la expedición de la Ley Federal Del Trabajo del 27 de Agosto de 1931, en donde se regulan las Juntas

47 Martín Baez Antonio; "La Reforma Jurídica de 1983 en La Administración de Justicia". Pág. 413 a 418.

48 Idea tomada de: Fix-Zamudio Héctor; "La naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje"; Pág. 5 a 37.

Municipales de Conciliación, con un carácter transitorio, e integradas con motivo del surgimiento de los conflictos, con un representante del Gobierno designado por el ayuntamiento o el consejo municipal, uno del trabajador y otro del patrón afectados (artículo 336).

Por otro lado, y en un esfuerzo de mejorar la justicia laboral<sup>49</sup>, la ley federal del trabajo que entró en vigor el 1 de Mayo de 1970 substituyó las anteriores juntas municipales, por las locales de conciliación con carácter permanente y que deben instalarse en municipios o zonas económicas que determina el gobernador, y quien también designa al representante del gobierno como Presidente de las mismas juntas. Y que en otras funciones poseen la de recibir pruebas anticipadas por diligencias preparatorias y la solución de conflictos laborales cuyo monto no exceda del importe de 3 meses de salario, para que pueda ser de su conocimiento.

Ahora bien, en lo que respecta a los conflictos entre los servidores públicos de los municipios y ayuntamientos, la situación se torna incierta, y más si se toma en cuenta que con anterioridad a las últimas reformas constitucionales, las entidades federativas regulaban en forma anárquica las relaciones laborales de sus trabajadores; prevaleciendo el ejemplo del apartado "B" del artículo 123 de la Carta Federal. Por lo que es urgente uniformar estas relaciones en base al nuevo texto de la fracción IX del artículo 115 Constitucional el cual dispone que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, debe regirse por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto por el citado artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, observándose dichas reglas en los municipios por los que a sus trabajadores se refiere. Aquí creemos importante apuntar, que se-

<sup>49</sup> Idea tomada de: Carpizo Jorge; "Junta Federal de Conciliación y Arbitraje". Pág. 35 a 70.

ría conveniente que los municipios recuperen su intervención en los conflictos de carácter laboral, pero no restableciendo juntas municipales de conciliación, sino reforzando y creando a través de oficinas conciliatorias de carácter técnico la relación laboral y haciendo de relevancia práctica la intervención de las referidas juntas municipales.

Se ha iniciado en la práctica<sup>1(50)</sup>, la solución legislativa de los congresos locales, y entre los ordenamientos expedidos para el efecto se encuentran: la ley de los trabajadores al servicio de los municipios del Estado de Sinaloa, en donde se establecen los tribunales municipales de conciliación y arbitraje, y que siguiendo el modelo federal, se integran por tres árbitros, uno representante de los trabajadores designado por el sindicato por mayoría de aquellos; otro nombrado por el presidente municipal, y el tercero elegido por los representantes mencionados y con carácter de presidente. Y ésto sólo como una muestra de los avances en dicha materia, pero que a todas luces resulta todavía insuficiente al carecer la mayoría de los estados de una legislación conveniente que regule satisfactoriamente sus relaciones laborales. Por lo que en ésta dirección puede seguirse el ejemplo de las reformas introducidas a los artículos 118 a 128 de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado.

Antes de terminar el presente capítulo consideramos conveniente hacer un somero estudio, de una figura que aunque no es reconocida ni existe en nuestro derecho, a últimas fechas ha sido motivo de estudio por considerarla de enorme valía y de provecho su aplicación como de hecho sucede en otras partes del mundo. Nos referimos al OMBUDSMAN MUNICIPAL, que en términos muy generales se puede describir a ésta institución<sup>2(51)</sup>, como

50 Idem.

el organismo autónomo designado por el órgano legislativo, ejecutivo o por ambos, que tiene la función esencial de vigilar la actividad de las autoridades administrativas; recibir las reclamaciones de los administrados para procurar una solución rápida del problema, y de no lograrla realizar una investigación a fin de proponer soluciones no obligatorias a las afectaciones de los derechos e intereses legítimos de los propios administrados; formular informes sobre las cuestiones investigadas, y sugerir reformas o modificaciones a los reglamentos y leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos. Calificándoles como "magistratura de opinión o de persuasión".

Y como se mencionó en párrafos anteriores el interés de los juristas mexicanos radica en la posibilidad de introducir una figura similar en el ordenamiento mexicano; y el antecedente es escandinavo, resultando evidente una extensión del OMBUDSMAN, creciente y acelerada integrándose a ordenamientos de varias familias jurídicas (tanto pertenecientes al common law, como a la tradición canónica) aprovechándolo países con elevado nivel económico y cultural como en vías de desarrollo de ahí su designación como institución universal.

Con las anteriores reflexiones, trataremos de exponer las conclusiones mas medulares y que tengan mayor aplicación para el mejoramiento de la institución municipal: es obvio que las trascendentales reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, son con el objeto de dotar al municipio mexicano de una verdadera autonomía, e introduciendo detalladas disposiciones sobre los lineamientos administrativos, económicos y políticos de los propios municipios incluyendo facultades de carácter legislativo,

---

51 Idea tomada de: Fix-Zamudio Héctor; "La Reforma Municipal en la Constitución". Pág. 138 a 142.

pero faltando por definir lo relativo a la función jurisdiccional. Por lo que se hace necesario un exámen de los problemas relativos a la impartición de justicia a nivel municipal, y volviendo a las últimas reformas éstas dan la pauta para que los municipios tengan una participación mas activa en ésta materia.

Destaca la culminación de la justicia administrativa en la llamada regulación de lo contencioso administrativo<sup>1(52)</sup>, establecido de acuerdo con los lineamientos del artículo 104 Constitucional Fracción I, y con varios ordenamientos de las entidades federativas incluyendo el Distrito Federal, con la tendencia a otorgarles una competencia amplia y no exclusivamente fiscal. Debiendo los tribunales locales respectivos de conocer los conflictos entre los gobernados y la administración municipal, y tratándose de municipios de importancia económica y política, es mas conveniente seguir el modelo del tribunal fiscal de la federación, desconcentrando las funciones por conducto de oficinas municipales, que acerquen la función judicial de los habitantes a los propio municipios.

Un sector trascendente, es el referente a la conseción de facultades legislativas a los municipios<sup>2(53)</sup>, especialmente en materia de policía y buen gobierno, debiéndose desarrollar un sistema adecuado de "bandos", o lo que es lo mismo, reglamentos, cuya aplicación en materia de sanciones requiere de funcionarios judiciales que las impongan con respeto al derecho de defensa de los gobernados y de las limitaciones que señala el artículo 21 de la carta Federal. Y aquí interviene un motivo de reflexión relativo a la función conciliatoria en materia laboral, cob larga tradición en nuestro derecho y que a últimas fechas a dejado de ser práctica; necesitándose una reforma al respecto y con la creación de oficinas concilia-

52 Idem.

53 Idem.

torias en materia laboral municipal. Y abarcando en éste mismo punto la justicia municipal en cuanto a las relaciones laborales entre los servidores públicos municipales y los ayuntamientos en los cuales colaboran, y tomando de base la reforma a la Fracción IX del artículo 115 Constitucional, con establecimiento de lineamientos uniformes para dichas relaciones, implicando la necesidad de superar la anarquía prevaleciente en años anteriores, y estableciendo organismos judiciales similares al tribunal federal de conciliación y arbitraje para la resolución de los conflictos correspondientes, llegándose a formar como prototipo los tribunales municipales de conciliación y arbitraje.

5. MUNICIPIO COMO PRIMER NIVEL DE GOBIERNO EN UN ESTADO FEDERAL.

Después del anterior estudio, y profundizando en lo que es la reforma mexicana, se vislumbra la aplicación de ese concepto de primer nivel de gobierno en un Estado Federal<sup>53</sup>, al grado de que llega a considerarlo como ese primer nivel, y que en el caso del estado federal mexicano, el gobierno de la Unión, representa el tercer nivel, y los gobiernos de los estados miembros representan el segundo nivel. Desde luego, que la consideración del Municipio como primer nivel de gobierno equivale a un reconocimiento expreso, de carácter doctrinal, de la naturaleza autónoma e independiente del poder municipal, lo cual, desde el punto de vista de las relaciones con el estado, miembro de la Unión (segundo nivel) y con el gobierno federal (tercer nivel) reconoce expresamente la necesidad de la coordinación sobre bases de respeto, independencia, igualdad y libertad.

Desde estos últimos cuatro conceptos parten las diferentes maneras de asimilación que hacen va-

53 Idea tomada de: De La Madrid Miguel; " El marco Legislativo para el cambio". Pág. 18.

lídero la naturaleza del poder municipal, llegando a la conclusión de que todo poder emana de la sociedad y retomando el planteamiento del problema de la soberanía municipal que en este contexto se trata de examinar desde lo jurídico en donde se pueda hablar de un poder soberano municipal.

Aquí necesitamos remontarnos en la doctrina española<sup>1(54)</sup>, los autores de Derecho Financiero, al estudiar el tema del poder soberano financiero, distinguen dos clases: Un poder originario, otorgado al estado y ejercido por el órgano supremo (En México, poder legislativo en materia tributaria y en su caso Hacienda Municipal) y un poder soberano derivado, el cual se ejerce, entre otros, por los municipios, a quienes en efecto se les reconocen facultades de establecer contribuciones, tendencia que no solo se ha aplicado en el mundo hispánico, pues en Gran Bretaña existe un rate que grava los bienes inmuebles; y en Estados Unidos se grava toda clase de propiedades; por lo que es un hecho común que los municipios gocen de la facultad de establecer impuestos: En México se consagra en el texto del artículo 115 constitucional la mencionada facultad de establecer ciertos impuestos a favor de los municipios.

Prácticamente los autores de Derecho Financiero hablan de ese poder soberano Financiero de los municipios, y de aquí parte nuestra afirmación de que el poder soberano derivado es in genere para todas las clases de materias municipales, aplicandose en materia de policía, urbanismo, obras y servicios públicos y tantas materias que abarca el municipio. Esta idea de unidad de poder, permite concluir que el poder soberano municipal, aunque derivado, como lo plantea la doctrina tributarista española, debe ser

54 Ideas tomadas de: Sainz De Bujanda; "Lecciones de Derecho Financiero". Pag.79 y Ferreiro Lapatzta; "Curso de Derecho Financiero Español" Pag.83.

tomado como un principio universal en todas las materias con la existencia de ese poder originario derivado.

Aquí necesitamos aclarar hacia donde se dirige un poder soberano originario del municipio, pues al ser posible que el municipio goce de un poder soberano originario, que comparte con el estado (formando un estado unitario) o con el gobierno estatal y federal (en un estado federal), por mandato de la constitución; y como ejemplo la constitución mexicana en su artículo 3 encomienda la materia educativa, por igual al poder federal, estatal y al municipal, reconociendo un principio de poder originario en materia educativa a favor de los tres poderes mencionados. Sucediendo lo mismo en materia de contribuciones, según lo ordena el artículo 31 Constitucional; significando que es posible hallar un principio de reconocimiento expreso y legal de un poder originario a favor del municipio, por lo que el razonamiento resulta sencillo, si se admite el carácter legitimador que la teoría reconoce a la constitución en cuanto fuente formal de todo poder público.

No se pretende, penetrar en el campo complicadísimo que abarca la soberanía, pero si indicar cómo la tesis del municipio, como un primer nivel de gobierno, puede perfectamente encuadrarse dentro de las doctrinas del poder soberano derivado, sin temor de preguntarse si la constitución admite un verdadero y concreto poder soberano originario, nacido de ella misma, fuente formal del poder público. Con esto llegamos al ápice de toda normatividad, utilizando un método positivista y afirmamos que la sociedad nacional, no es más que el conjunto de sociedades locales o municipales de donde emana la fuente única de todo poder, y por tanto, la soberanía se delegaba del pueblo a los órganos del gobierno, y que en la actualidad se delega a una asamblea constituyente, quien la fija en un texto escrito, solemne y único, llamado Constitución.

Nos resta concluir, que supuestas las posibilidades jurídicas, de un poder soberano municipal por

mandato de la constitución, claramente se percibe que las relaciones del municipio con el estado, y las relaciones del municipio con los estados y la federación serán de coordinación y auxilio recíproco, al mas alto nivel como lo es el de soberanía. Pues no solo las relaciones se dan en materia educativa, y es evidente que se manifiesta la existencia de tres niveles de gobierno, los cuales se encuentran, no en un esquema de jerarquía, sino de planos diferentes, determinados por el principio de lo que se entiende por régimen interior para cada nivel de gobierno; hallando otras materias de correlación, sobre todo en cuestión de recursos fundamentales, cuya propiedad según la constitución, corresponde a la nación, la cual hace referencia inmediata a los municipios, a los estados, al Distrito Federal y no al gobierno Federal quién funge como un coordinador solamente, por lo que la idea del municipio, como primer nivel de gobierno es la única manera de fortalecer el federalismo mexicano que es el principal motivo que le inspiró.

**CAPITULO IV.**

**ASPECTOS CRITICO Y COMPARATIVO DEL FUNCIONAMIENTO  
DEL ACTUAL MUNICIPIO.**

1. PUNTO DE PARTIDA.

En éste capítulo se tratará de analizar, cual es la organización y el funcionamiento del municipio mexicano, despues de las últimas reformas al artículo 115 Constitucional y que evidentemente afectaron a cada una de las constituciones locales, para lograr el beneficio de la institución municipal. Señalando que los textos constitucionales, tanto de carácter federal como estatal, se muestran profundamente democráticos; en su mejor parecer son textos que, en su estricto formalismo, tienen un elevado grado de perfección, no sólo respecto a otros sistemas constitucionales, mas aún, al mismo ideal democrático que es posible llegar a establecer en una comunidad determinada, compleja, amplia y plural de cuyo mejor ejemplo tenemos en municipio moderno.

Es más interesante aún, estudiar la perspectiva en la que México se encuentra al ejemplificarse su organización municipal como progresista y profundamente democrática, lo cual ratifica la validez de todos aquellos cambios y reformas que se han intentado en la institución municipal y de cuyos efectos se esperan ver resultados positivos.

En una pura perspectiva, y tomando como fundamental el punto de vista constitucional, el municipio mexicano reúne las características inherentes a toda sociedad perfecta: la comunidad municipal es, en efecto, fuente de todo poder; y condicionando el reconocimiento del constituyente (del originario de 1917) y del permanente que ha venido perfeccionando las previsiones originales mediante sucesivas reformas al citado artículo 115 y de donde parte el reconocimiento, de principios genuinamente democráticos, relativos a la organización y funcionamiento de las entidades municipales, en donde aparecen como base motora y en un contexto doctrinal planteamientos que van desde Cicerón, pasando por los autores de la escuela jurídica romana y con los aportes de las dos grandes corrientes

tes doctrinarias (jursnaturalista y positivista).

El punto de partida es pues los textos formales de donde se tratan de realizar el perfeccionamiento de la comunidad municipal, por lo que corresponde a la entidad la aplicación de las previsiones constitucionales que vienen a dar la fuerza generadora de la que parte la actividad que encierra el municipio, llegándose a sentir todos los efectos de esas mismas modificaciones y cuyo destinatario se convierte la población en general.

## 2. ORGANIZACION DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y AYUNTAMIENTO MEXICANO.

A la amplia perspectiva que arrojan los textos constitucionales, es en éste momento la luz que conduce a la organización municipal, la cual se observa a simple vista gira en torno de la institución del Ayuntamiento: Este es, un órgano colegiado de gran tradición histórica y en el mas pleno y alto sentido democrático que se puede encontrar, pues todos y cada uno de los elementos de que se compone son electos democráticamente, a través de variantes de sistemas, que si presentan deferencias entre uno y otro estado, esto último, permite asegurar que se garantiza el juego democrático de todos los sectores que participan en la vida activa de la comunidad municipal, encerrando en éste apartado no sólo a los partidos nacionales y estatales, sino hasta los grupos minoritarios, como se ha practicado ha últimas fechas en algunos Estados de la República donde se ha incorporado al Ayuntamiento la figura jurídica de los agentes municipales, que son electos con carácter de regidores, para representar cada uno a su comunidad, existiendo tantos, como comunidades integren al municipio.

Una vez delimitado lo referente a la organización municipal, la cual se caracteriza como ya se dijo en el Ayuntamiento como parte de la misma función organizativa, creemos importante profundizar un poco en su

definición y las demás facetas inherentes al mismo.

2.1. DEFINICION Y CARACTERIZACION DEL AYUNTAMIENTO.  
(INTEGRACION DEL MISMO).

La palabra Ayuntamiento<sup>1</sup> significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina *jungere*, que a su vez significa unir, juntar, de donde nació la voz del castellano antiguo de *ayuntar*, *ayuntamiento*; por lo que se dice que el Ayuntamiento es un congreso o junta compuesta de justicia o alcalde, de regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo.

En un estudio mas amplio, el Ayuntamiento es una asamblea, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta, para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del mismo y por quien se ejerce todo el poder municipal. El Ayuntamiento, es un cuerpo de representación popular<sup>2</sup> y también es una corporación de derecho público, que goza de jurisdicción territorial y que ejerce el gobierno o todo el poder municipal, y se nos muestra como la suprema jerarquía representativa, y su constante cercanía con el pueblo, que lo hace mas ligado a atender todas sus funciones.

Entre el Municipio y el Ayuntamiento hay diferencias claras y concretas, veamos algunas de ellas: El Municipio es una comunidad territorial, éste goza de personalidad jurídica propia, tiene carácter público, como lo reconoce el artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal y que a su vez lo reconocen en todos y cada uno de los códigos civiles de las entidades estatales, acatando pri-

1 Idea tomada de: Escriche; "Diccionario de Legislación y Jurisprudencia". Pág. 99.

2 Idea tomada de: Santa María de Paroels; "Curso de Derecho Administrativo". Pág. 306.

mordialmente el precepto Constitucional, relativo a su personalidad jurídica, por lo que se sobre entiende que el Municipio es una persona pública, como lo es la nación y como lo son a su vez todos los estados miembros de la unión, y lo mas importante es que se define tomando en cuenta los elementos de territorialidad y población.

El Ayuntamiento en cambio, es un órgano colegiado; parecida a la voluntad de esa persona moral de carácter público, que es el municipio; es una asamblea de representación popular, cuya razón de ser consiste en ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal, al poder municipal. Esta definición y caracterización no es arbitraria, es unánime y corresponde a lo establecido en la Constitución General, así como en las Constituciones Locales respectivas, reflejándose a su vez en cada una de las leyes orgánicas de los municipios.

A partir de esa directriz, podemos asegurar que el Ayuntamiento es el órgano de Gobierno Municipal y se integra con individuos, que son electos popularmente, por medio de votación directa y se constituye en la suprema autoridad municipal, al mismo tiempo que se convierte en la autoridad mas inmediata y directa con respecto a las necesidades del pueblo integrante de la comunidad, desarrollandose además el medio de comunicación directa del Ayuntamiento, entre el Municipio y el Estado; entre el Municipio y la Unión.

Al Ayuntamiento, en cuanto órgano colegiado, se le reconoce por la ley orgánica municipal una personalidad jurídica propia, distinta a aquella personalidad que toca al Municipio, para todos los efectos legales que se deriven de la misma, y a cuyo efecto entramos en el estudio de la integración del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento, de conformidad con los texto legales, se compone de un presidente, conocido como presidente municipal, de los regidore y síndicos, todos ellos electos popularmente, por votación directa; el número

de regidores y de síndicos varía de un Municipio a otro dentro de un mismo Estado, debido a la variedad de criterios que se utilizan para determinar la composición de los mismos. De los síndicos, se puede señalar que en la mayoría de las entidades cada Municipio tiene uno sólo, aunque hay entidades en las que se prevee la existencia de dos para cada Municipio<sup>1(3)</sup>; así como en otras entidades en las que el número de síndicos que deben integrarse al Ayuntamiento se determina de acuerdo a los habitantes, pudiendo existir municipios pequeños que tengan uno sólo y municipios grandes que cuenten con dos o más<sup>2(4)</sup>, como el último caso en Veracruz.

Por lo que respecta a los regidores, también se aprecian variaciones de un sistema legal a otro y aún dentro de un mismo Estado con frecuencia se combinan diversidad de criterios para determinar el número que debe integrar el Ayuntamiento: existen Estados que desde el primer acto legislativo enuncian cuantos regidores tendrán cada uno de sus municipios; también existe un principio abstracto el cual permite determinar la cantidad en función del número de habitantes que tenga cada municipio; para otros el legislador toma en cuenta la importancia de ciertos municipios, a quienes les asigna de manera directa cuantos les corresponden y en diferencia al resto de los municipios se les asigna un número determinado.

La existencia de todas éstas variaciones, obedece siempre el principio de guardar una cierta proporcionalidad entre la composición del cabildo y las necesidades reales del municipio afectado; ésto es procurando evitar una carga burocrática excesiva en los municipios pequeños, sin caer en el desatendimiento de una comunidad ma-

3 Idea tomada de: "Ley Orgánica del Municipio Libre de Coahuila". Pág. 63.

4 Idea tomada de: "Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz LLave". Pág. 16.

yor.

Caso muy diferente, es el relativo a los regidores de representación proporcional, pues aquí, el legislador trató de manera expresa de ampliar el juego democrático a fin de que las minorías puedan contar con su propia representación en los ayuntamientos; empleándose para éste punto diversos criterios para tomarlos como base de la asignación de dichos regidores; como muestra, el legislador asigna la cantidad de conformidad con el número de habitantes que tenga cada Municipio; o puede, resolver otorgar la Presidencia Municipal y la Sindicatura al partido mayoritario, mientras que el número de regidores se determina por medio de la fórmula del cociente electoral, aplicado sobre la totalidad de votos obtenidos por cada partido político que haya contenido en las elecciones<sup>1(5)</sup> como en el caso muy particular de Tlaxcala. Es necesario resaltar que siguiendo éste cuadro de variantes surgen algunas que inclusive toman como criterio de asignación de regidores el número de habitantes de cada Municipio apreciándose variantes de uno a otro Estado, en<sup>2(6)</sup> Guerrero se toma como base lo siguiente: se asignarán hasta tres regidores a los municipios que tengan mas de doscientos mil habitantes, significando una relación de un regidor por cada 66 667 habitantes. En otros estados se emplea el mismo criterio poblacional, pero con la existencia de un regidor de representación proporcional en municipios que tuvieren mas de trescientos mil habitantes.

Es impresindible aclarar, que todas las variantes existentes en la República Mexicana obedecen al propósito de ampliar el juego democrático, aunque se reconoce que unos causes propuestos son mas progresistas que otros, dependiendo de la legislación local.

5 Idea tomada de : "Ley Orgánica del Municipio Libre de Tlaxcala". Pág. 61.

6 Idea tomada de: "Constitución Política de Guerrero".

Como último punto de integración de los ayuntamientos, señalaremos los requisitos que se exigen en los elegibles: se pide, que sean mexicanos por nacimiento; cierto tiempo de residencia en dicho Municipio antes de la elección; saber leer y escribir y no pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser militar en servicio activo al tiempo de celebrarse la elección.

### 3. FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

Este punto, servirá como preámbulo para explorar otros puntos de vista acerca del Ayuntamiento y concretizar en éste estudio su funcionamiento y posteriormente su competencia, por lo que entrando en materia, observamos que el Ayuntamiento funciona, como todo órgano colegiado de ésta naturaleza bajo la forma de un cabildo, ocupándose de sesionar cierto número de veces a la semana o al mes con el propósito de llegar a los acuerdos respectivos de todo lo concerniente con el Municipio. Estas sesiones son en su mayoría, de carácter público, y por excepción pueden serlo también secretas, como la índole de los asuntos a tratar. De ésta manera, colegiadamente es como el Ayuntamiento ejerce su autoridad o sus funciones de gobierno, estando el presidente municipal a cargo de vigilar la ejecución de los acuerdos a que llegue el cabildo.

El Ayuntamiento en ejercicio de sus otras funciones, puede auxiliarse de comisiones técnicas, con carácter de temporales o permanentes, según sea la naturaleza de las funciones encomendadas; y podrá para mejorar su servicio, tener organismos públicos descentralizados municipales y empresas de participación municipal, en asociación con otras entidades públicas o del sector social. Así los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, tendrán una inmediata acogida por parte de esas comisiones, que normalmente son presididas por los regidores, así como por parte de los organismos descentralizados y empresas municipi-

pales que serían los responsables directos de la ejecución de dicho acuerdo, y ocupándose así siempre el estudio del ramo al cuidado del uso del dinero público, al igual que el ejercicio de las acciones que corresponda al interés del Municipio y al interés de la vida pública de la comunidad y que representa el Ayuntamiento.

#### 4. COMPETENCIA DEL AYUNTAMIENTO.

Es en ésta parte del trabajo, en donde nos hemos encontrado con diferentes cuestiones, acerca de la materia objeto de la competencia de los municipios, la cual se ejerce a través de su Ayuntamiento. Las diferentes cuestiones, tienen mas que ver en el particular punto de vista, históricamente con esa tendencia hacia la centralización, por el ya sabido exceso y nociva tutela que los poderes del orden federal y estatal han venido practicando en perjuicio de los municipios.

En la actualidad y en una perspectiva mas moderna, el pronunciamiento acerca de que el municipio es una comunidad básica y que representa el primer nivel de gobierno es mas aceptada. Pasando luego a la asignación de una serie de obligaciones mínimas, en materia de obras y servicios, indispensables para el desarrollo de la vida municipal.

Creemos que ésta exposición, resulta suficiente para no dejar lugar a dudas, que los municipios constituyen desde un punto de vista político, verdaderas comunidades con fines totales y que, en consecuencia, ninguna materia tenga que ver con el cumplimiento y satisfacción de tales fines, podrá ser ajena a la competencia municipal, dentro de su orden presiso de gobierno. El Municipio al igual que el Estado en su orden, se convierte en una entidad de derecho público de fines totales: los cuales corresponden a dar plena satisfacción y cumplimiento a dichos fines, sin la existencia de limitación alguna ni jurí-

dica ni política que despliegue la actividad municipal.

Los fines totales<sup>(7)</sup>, le imponen al Estado, y en su caso a la entidad pública que es el Municipio, el imperativo de mirar y de procurar por todos los medios a su alcance el desarrollo y progreso de la comunidad en todos los órdenes: social, político, material y económico; y con respecto al grupo organizado como al núcleo familiar y aún al mismo individuo. Por lo que respecta a los indicados servicios mínimos, sólo permiten suponer que son lo mínimo a realizar por parte del Municipio, dejando plenamente abierta la posibilidad de una acción mas amplia y total.

Como un estudio abierto del planteamiento anterior, retomamos la vieja teoría sobre que al Municipio le corresponde el ejercicio de funciones ejecutivas legislativas y judiciales; como si se tratara de un poder de gobierno complejo y amplio en su máxima aplicación, guardando las proporciones y dentro de un orden, igual al del Estado. Bastaría para el caso remontarnos al capítulo dos del presente trabajo en donde se menciona las famosas Cartas Puebla o fueros municipales de la Edad Media, prueba irrefutable de como aquellos municipios gozaban de las mas amplias facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, teniendo el poder suficiente para ordenar su propio comercio internacional, o para organizar sus ejércitos y sus armadas, situación que perduró en España hasta los Decretos de Felipe V, llamados de nueva Planta.

Como una observación de lo que acontece con los grandes municipios modernos de América, se demuestra a simple vista que el Municipio continúa gozando de muy amplias facultades de gobierno, en todos lo órdenes como son el legislativo ejecutivo y jurisdiccional: apuntando que un amplio sector de la doctrina estudiada, no coincide

7 Idea tomada de: Gabino Fraga: "Derecho Administrativo", Págs. 206.

en el empleo de éstos términos para referirse a dicho poder municipal. Lo real es que ninguno de éstos municipios modernos que no se ocupan dejan de realizar las mas amplia acción para ejecutar obras y servicios, normar su uso; planear y administrara el patrimonio municipal; corregir disciplinar y procurar el buen gobierno entre funcionarios y particulares.

Aunque hay carencia de un criterio uniforme, se considera que el Municipio por lo observado en la práctica, puede dictar actos verdaderamente soberanos en materia de educación, y con fundamento en el artículo tercero de la Constitución General de la República, que sirve de base al Congreso de la Unión y a los Congresos Locales para dictar dichos actos, en sus respectivas esferas; entendiendose que el mencionado precepto Constitucional, tiene la virtud para respaldar los actos soberanos de las autoridades federales y estatales y con la misma fuerza y carácter los actos del Municipio en materia de educación. Señalando como en la doctrina española tributarista, lo que respecta a los impuestos municipales y lo cual fue punto de estudio en un capítulo anterior.

Aún con éstas amplias facultades que se le reconocen, queda claro que el Municipio, es un instancia subordinada, es un nivel de gobierno que guarda relación con el Estado y la Federación. Entonces pues se trata de anilizar las posibilidades de actuación que se le reservan al Municipio de conformidad con el nuevo marco jurídico Constitucional.

Por cuanto hace a los servicios mínimos asignados claramente, se señalan en las respectivas leyes orgánicas municipales las materias sobre las cuales tiene el Ayuntamiento una competencia directa e inmediata, para realizar las obras y servicios que correspondan, normando su uso por los particulares. En su mayoría éstos servicios son:

a) agua potables y alcantarillado

- l) alumbrado público
- m) limpieza
- n) mercados y centrales de abastos
- o) panteones
- p) rastro
- q) calles, parques y jardines
- r) seguridad pública y tránsito

A éstas obligaciones mínimas por así llamarlas, se le puede agregar el inciso i) que en ésta relación establece la posibilidad para que las legislaturas locales puedan determinar nuevas obligaciones mínimas; aún así, éstas obligaciones se decretan sin perjuicio de la normal competencia que se le reconoce por la Constitución General y las respectivas Locales, como sucede en varias materias estando como ejemplo, educación (artículo 3), materia hacendaria (artículo 115 Frac. IV) materia de planeación y desarrollo (artículo 115 frac. V) materia de servicios de salud, como en materia económica general con la colaboración de otros sectores, como son el público y el social, y para el caso en términos de los artículos 25, 26, 27 y 28 en relación con el 115 Frac. X de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Con todo lo anteriormente expuesto, es innegable que existe un nuevo Municipio en México, modernizado y con la misma concepción doctrinal relativa a puntos básicos y que ha sido objeto de grandes polémicas históricas como ya se ha visto con el estudio de las diferentes doctrinas que han surgido a través del tiempo y de las que nos ocupamos en el capítulo 2; y en consecuencia se le ha dado al Municipio una configuración acorde a su naturaleza sin olvidar la importancia histórica de la comunidad municipal. Así las cosas el municipio, el que se ha estudiado en la presente tesis, aparece reciamente dibujado como un primer nivel de gobierno, como base fundamental e insustituible para la división política y administrativa del país, como una comunidad básica, célula

política y democrática, capaz de satisfacer y llenar fines  
totales en beneficio de sus habitantes y de toda la  
comunidad nacional.

#### V.- CONCLUSIONES.

## 1. RESUMEN GENERAL Y ENFOQUE PERSONAL.

Son las presentes conclusiones, una recopilación general del trabajo en sus puntos más importantes y tratando de innovar un enfoque personal apegado a la realidad del municipio moderno y con la posibilidad de vertir algunos conceptos que consideramos importantes para redondear el presente trabajo.

La hegemonía de la Madre Patria, dio lugar a la instalación del primer Ayuntamiento de América en tierra firme. A partir de entonces se inició un proceso político e inherentemente social que aún no culmina.

Herederos de la legislación española, se inició en nuestro país una serie de hechos que en el acontecer de nuestro proceso histórico-político sentaron las bases de lo que hoy es el Municipio libre.

El gobierno de la República ha dejado asentado, a través de las correspondientes iniciativas propuestas, la actualización de las facultades del Municipio Libre.

Tres etapas constituyen la reforma mencionada: la primera, en el orden estrictamente constitucional federal; la segunda, en las adecuaciones y reformas a las constituciones de cada entidad federativa y la última, no concretada aún desafortunadamente, se refiere a la reglamentación municipal; esto es, a los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, cuyo fundamento es precisamente el artículo 115 de la Constitución General de la República, que en su fracción segunda señala que las legislaturas de los gobiernos estatales, formularán las bases normativas para la aludida reglamentación municipal.

El Ayuntamiento es la autoridad municipal, la primera autoridad de las ciudades, integrado por un cuerpo edilicio representado por el Presidente Municipal auxiliado por síndicos, regidores, tesorero y secretario cuyo número lo señala en función del número de habitantes

la Ley Orgánica del Municipio Libre refiriéndonos a la que rige en los Municipios de la entidad Veracruzana. (Art. 20 Ley Orgánica del Municipio Libre.- 3 para menos de 20,000; 5 de 20,000 a 35,000 , 7 de 35,000 a 60,000; 9 de 60,000 a 125,000; de 13, de 125000 a 250,000, y en los casos que la población exeda de este número, podrá tener hasta 15 ediles, tomando en cuenta también la capacidad económica del Ayuntamiento para soportar la carga. Esto, en términos de la reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz-Llave de Febrero de 1984, considerando que la Corporación Municipal soporte la carga económica, es decir que los recursos económicos sean suficientes para cubrir los gastos de administración).

Es el Ayuntamiento quien debe satisfacer los servicios públicos necesarios en toda comunidad, como agua potable y alcantarillado, limpia pública, drenaje, mercados y centrales de abasto, seguridad a las personas en sus vidas y en sus bienes, alumbrado público, tránsito, calles, parques y jardines y todas aquellas que en función del crecimiento urbano y rústico requiera la comunidad. En los casos en que fuere necesario el Estado apoyará la atención de éstos servicios.

Es pertinente comentar que los Municipios se conforman con la Cabecera, Manzanas, Congregaciones y Rancherías, siendo la primera el centro de población donde reside el Ayuntamiento; la Manzana corresponde a la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública y en donde reside el Jefe de Manzana; la Congregación que se constituye con el área rural o urbana, donde el Ayuntamiento delegaba facultades para vigilar la buena marcha de la Congregación a un Agente Municipal; en la actualidad y con base a las reformas de la fracción XVIII del Artículo 34, de la pluricible Ley orgánica del Municipio Libre, los Agentes Municipales son electos mediante un procedimiento especial correspondiendo al Ayuntamiento, su preparación, desarrollo y vigilancia; la Ranchería que se forma con una

porción de la población y del área rural de una congregación (Art. 8 y demás relativos a la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz-Llave).

La existencia en número de los Municipios y particularmente en el Estado de Veracruz, obedece primordialmente a causas de orden político, ya que cuando una población (mayor de 10,000 habitantes) logra satisfacer los servicios públicos, dispone de recursos económicos para cubrir las erogaciones de la administración Municipal, cuenta con locales adecuados para la instalación de oficinas públicas en su cabecera, infraestructura urbana, medios de comunicación con las poblaciones aledañas y reserva territorial para resolver las necesidades de la población, se puede constituir en Municipio (Art. 5 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz Llave). Por lo que sobre el particular cabe señalar que hay Congregaciones productivas económicamente, que sustentan el erario municipal y pugnan por constituirse en Municipios, caso muy común en la República y que como ejemplo en Veracruz tenemos El Higo, Tres Valles, Agua Dulce y que recientemente fueron erigidos en municipios, aumentado así el número de 203 Municipios en que territorialmente, se dividía nuestra entidad a 207 Municipios, existiendo otras congregaciones que igualmente aspiran a ser Municipios como San Rafael que pertenece a Martínez de la Torre.

Ahora bien, tratando de analizar al Municipio desde diversos aspectos generales como se ha tratado de hacer en el presente trabajo, al llegar a éstas conclusiones y tratando de que sean lo más objetivas posibles, nos encontramos con las municipalidades constituyen circunscripciones territoriales que la teoría del Derecho Administrativo califica como la clásica descentralización por región, punto de referencia para los programas de descentralización regional para el desarrollo, instrumentados por el Gobierno Federal. En la época actual se han formulado innumerables estudios sobre autonomía e el fortalecimiento municipal,

significando sobre el particular que el gobierno de la República entrega a los gobiernos de los estados determinadas sumas de dinero por concepto de participaciones, quienes a su vez deben transferirlas en la proporción que les corresponda a los municipios. Como ejemplo de lo anterior, podemos decir, que el Municipio de Veracruz recibe a título de participaciones un ingreso derivado de impuestos por importaciones y exportaciones que se generan a través de la Aduana Marítima, así como el impuesto al valor agregado que repercute en favor de las corporaciones municipales. Tales participaciones han fortalecido la Hacienda municipal, y el gobierno de nuestra entidad por conducto del poder Ejecutivo ha liberado en su totalidad dichas participaciones, para que sean los Ayuntamientos quienes dispongan de esos recursos para obras prioritarias de interés social. Esta medida debe observarse como una determinación del Ejecutivo Estatal para no ejercer un poder político sobre los municipios; independientemente de ello no debe pasar inadvertido que si bien es cierto que los municipios disponen de sus recursos económicos, es cierto también que el manejo de los fondos públicos debe llevarse al cabo con transparente honestidad, a cuyo efecto existe un órgano de control que es el poder Legislativo, organismo facultado por la Constitución Política Local y por la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz- Llave, para supervisar el uso y destino de tales recursos y la evaluación de las obras realizadas ( Art. 92 y demás relativos a la Ley Orgánica del Municipio Libre ). Por lo que es, oportuno expresar que la vigilancia de los fondos del Municipio por la Legislatura, no implica sometimiento de los primeros a la segunda. Es oportuno aclarar que no debe considerarse al Municipio como un organismo descentralizado por región y que es autónomo y su gobierno es electo por voto popular directo, sin que exista autoridad intermedia entre él y los gobiernos Estadales y Federales, es decir, no se opone al criterio de que existan dos órganos de gobierno

autónomos, ya que el Municipio cuenta con territorialidad en la que ejerce su gobierno de acuerdo a la Constitución y a su Ley Orgánica, además tiene ingresos propios, etc., lo que en consecuencia, afirma nuestro criterio de que debe ser autónomo y aplicar sus recursos a las obras de interés social y orden público sin estar bajo supervisión o vigilancia de otro órgano como puede ser el Legislativo o el Ejecutivo.

Por otra parte, queremos significar que la autoridad municipal constituida por los Ayuntamientos, no actúa al arbitrio de su representante que lo es el Presidente Municipal; el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado cuya máxima autoridad es el Cabildo, es decir, el conjunto de los Ediles: Síndicos, Regidores y el propio Presidente Municipal, quienes se reúnen periódicamente para el planteamiento de la problemática municipal que en la vida diaria se presenta y que afecta en mayor o menor medida a sus habitantes, tomando decisiones que tiendan al servicio y beneficio de la propia comunidad y sus integrantes. De lo anterior toca dar fe al Secretario del Ayuntamiento, siendo responsable de los fondos públicos el Tesorero; consecuentemente son las decisiones del Cabildo las que apoyan legalmente las determinaciones que benefician a la comunidad municipal.

La época contemporánea ha considerado al Cabildo ( conjunto de Síndicos, Regidores y Presidente Municipal ), como una auténtica apertura democrática ya que no sólo están representadas las mayorías sino también las minorías como resultado del pluripartidismo que se da en un sistema democrático como es el nuestro. Esto es, independientemente de que la fórmula electoral, así denominada a quienes pretenden obtener el poder municipal a través del sufragio en representación del partido mayoritario, participa la oposición, si estos obtienen un porcentaje del 1.5% de la votación global, tendrán derecho a integrar el Ayuntamiento como representantes de su partido.

Las decisiones de la autoridad municipal, se deliberan y determinan a través de las sesiones del propio Cabildo, que son las que nutren la vida de las ciudades, toda vez que quedan consignadas en un libro de actas cuya guarda y custodia corresponde al Secretario del Ayuntamiento; servidor público que designa y remueve el Presidente Municipal, en uso de sus facultades con la aprobación o negativa del Cabildo (Art. 66 y demás relativos a la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz-Llave).

Propicia la ocasión, queremos significar que sería trascendente que tanto la instrucción primaria como la media y superior incluyeran en sus programas docentes y académicos, un estudio pormenorizado de los Municipios que integran nuestro Estado, cuando menos en la denominación de todos y cada uno de ellos, concluyendo en un análisis de la vida Municipal que correspondería a la educación superior.

En esta breve síntesis hemos pretendido exponer la temática señalada en los capítulos anteriores y que se ha seguido en el presente trabajo de tesis y para esta exposición, que más bien pretende ser una aportación, con el firme propósito de dar a conocer la actividad Municipal, considerada a nuestro juicio la mejor opción y la más estimulante para combatir en forma solidaria los graves problemas nacionales que nos aquejan.

La actividad municipal, constituye desde nuestro punto de vista, la más fecunda para el servidor público. Es la relación directa entre gobernado y gobernante, estableciendo en el marco legal de nuestro sistema jurídico político la oportunidad del ciudadano para expresar sus inconformidades, su posición frente al diario quehacer de la vida cotidiana cuyo orden normativo consigna la autoridad municipal. Es obvio, que existen inconformidades por parte del ciudadano en lo que respecta a los servicios públicos, existiendo quejas del alumbrado, limpia pública, de la seguridad, de los impuestos que se imponen y de una serie de

medidas y sanciones que señala la Ley Municipal; sin embargo, poco o nada hacemos como ciudadanos por preservar los servicios públicos, exigiendo sin dar nada a cambio de actividades cívicas; de tal suerte que el ciudadano solo exige de la autoridad municipal y nada aporta a la misma, por lo que esta se ve obligada a hacer uso de las medidas coactivas que tiene a su alcance para lograr esa participación que solo reditúa beneficios a la comunidad cuando los propios recursos son bien aplicados. En la época actual, los programas de l gobierno de nuestra entidad conocidas como PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) que instrumentó el Ejecutivo Federal para toda la República, y teniendo un eco muy significativo porque se ha manifestado la participación ciudadana a través de los apoyos que el propio Gobierno proporciona para el mejoramiento de las comunidades en todos los ordenes.

En ánimo de una verdadera autonomía Municipal, queremos dejar constancia de la necesidad de la aplicación de la legislación correspondiente en cuanto a las relaciones de las diferentes entidades públicas con el Municipio, a fin de que el fortalecimiento Municipal de que hablan las corrientes y que se ha plasmado en las ideas del Legislador al respecto sean verdaderamente aplicadas, logrando de ésta manera que las funciones delimitadas redunden en el mayor beneficio posible para el pueblo y de lo cual el presente trabajo ha tratado de analizar su aplicación y consecuencias, buscando a su vez que del estudio de los problemas se encuentren las soluciones adecuadas a las mismos, que sin duda alguna se están dando ya en ésta época, buscando la reestructuración a nuestro país con el concurso solidario de todos los mexicanos.

#### BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero Miguel; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Purrúa, México. 1983, Pag. 261-270 y "Los Municipios de México". U.N.A.M. México 1983.
- Albi Fernando; "El Régimen Municipal de los Países Hispanoamericanos visto a través de sus Constituciones". Madrid 1944.- "Derecho Municipal comparado del Derecho Hispanico". Madrid 1955.- "El servicio Público Municipal y sus modos de gestión", Madrid 1947.
- Aristoteles; "La Política", Madrid, Esparsa-Calpe, 1978.
- Azcárate Gumersindo de; "El Municipio en la Edad Media. Estudios Filosóficos y Políticos". Madrid 1977.
- Barragán José; "Introducción al Federalismo Mexicano". U.N.A.M. 1973.- "Principios de Federalismo Mexicano 1924", México 1984.- "Temas del Liberalismo Cacitano". U.N.A.M. 1978.
- Bayle; "Los Cabildos seculares en la America Española". Madrid 1952.
- Braidwood Robert Jhon; "El Hombre Prehistórico", México 1976.
- Brodrick Alan Houghtan; "El Hombre Prehistórico", 1966.
- Bullon E; "Concepto de Soberanía en la Escuela Jurídica Española del Siglo XVI", Madrid 1936.
- Burgoa Orihuela Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1973.

- Calzada Padrón Feliciano; "Municipio libre Fortalecimiento del Federalismo", U.N.A.M. México, 1983.

Carpizo Jorge; "La Constitución Mexicana de 1917", 3a. Ed. México 1979.- "La Constitución de 1917", U.N.A.M. 1981.- "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, 1983.

- Engels Federico; "Antuduring", México, 1968. "Origen de la familia de la Propiedad Privada y del Estado", Bogota, 1975.

- Fix Zamudio Hector; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México. 1983.

- Fraga Gabino; "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1968.

- Freud Sigmund "Totem y Tabú".

- García Gallo; "Instituciones en la Alta Edad Media", Madrid, 1965.

- Garza Sergio Francisco de la; "El Municipio Naturaleza y Gobierno", México, 1947.- "El Municipio Jus"; Tomo XV, México, 1945.

- González Pedrero Enrique; "La cuerda floja", México, 1982.

- González María del Refugio; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México, 1984.

- Gutiérrez de Velasco Manuel; "La Administración de Justicia", Porrúa, México, 1984.

- Hauriou Maurice; "Principios de Derecho Público y Constitucional", Madrid, 1927.

- Hawkes Jacquetta; "Historia de la Humanidad", Tomo I. Barcelona, 1975.
- .- Hegel G. F.; "Filosofía del Derecho", U.N.A.M. 1975.
- Heller Herman; "Teoría del Estado", México, 1942.
- Hobbes Tomás; "Del Ciudadano", 1966.
- Huitrón H. Antonio; "El D.F. y la Traslación de los Poderes Federales", 1976.
- Jean-Jacques-Servaus-Scheibes; "El Poder Regional", Barcelona, 1971.
- Kaplen Marcos; "Estado y Sociedad", México, 1983.
- Kelsen Hans; "Naturaleza y Sociedad", Buenos Aires, 1943.- "Socialismo y Estado. Una Investigación sobre la Teoría Política del Marxismo", México, 1982.- "Teoría General del Derecho y del Estado", México, 1979.- "Teoría General del Estado", Barcelona, 1934.
- Locke Jhon; "Of. Civil Government", Cambridge University Press. 1967.
- Madrid Hurtado Miguel de la; "Estudios de Derecho Constitucional", México, Porrúa. 1980.
- Margain Hugo; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, Pags. 337, 340. 1984.
- Mendieta y Nuñez Lucio; "El Derecho Mexicano Antes de la Conquista", México, 1921.
- Miguel García Pedro D.; "Documentación Administrativa", Madrid, 1982.

- Monzón Arturo; "El Capulli en la Organización Social de los Tenochas"; U.N.A.M. 1949.
  
- Platón; "Dialogos", México, Porrúa, 1964.- "Las Leyes", Madrid, 1956.- "El Político", Madrid, 1956.- "La República o el Estado", Madrid, 1962.
  
- Rabasa Emilio; "La Constitución y la Dictadura", Porrúa, México.
  
- Real Carlos A. del; "Las más Antiguas Formas de Mando Revista de Estudios Políticos, Núm., 101. Sep-Octubre 1958.
  
- Recansens Siches, L.; "La Filosofía del Derecho", Madrid, 1927.
  
- Rodríguez de la Mora Fernando; "El Fortalecimiento Económico de los Municipios", Revista del Tribunal Fiscal. Año II Núm., 4 Agosto-Mayo 1978.
  
- Ruíz Massieu José; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1983.
  
- Senties E. Yolanda; "Bases Jurídicas para una Legislación Estatal y Municipal en Relación con las Reformas y Adiciones del Art. 115 Constitucional", Tesis para obtener el Título de Lic. en Derecho en la Universidad del Estado de México.
  
- Serra Rojas Andres; "Derecho Administrativo" Porrúa, México, 1974.
  
- Tema Ramirez Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1958.
  
- Toscano Salvador; "La Organización Social de los Aztecas", México, 1946.

- Valencia Carmona Salvador; "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa? México, 1983.

- Vecchio Giorgio de; "Filosofía del Derecho", Barcelona, 1974.

- Weber Max; "Economía y Sociedad", México, 1983.

- Zorrilla Martínez Pedro; "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta", Porrúa, México 1985.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México 1986.

- Constitución Política del Estado de Guerrero, Ediciones de Gobierno del Estado, 1983.

- Ley Orgánica del Municipio Libre de Coahuila, Porrúa, México, 1989.

- Ley Orgánica del Municipio de Veracruz- Llave, Ediciones del Gobierno del Estado, 1986.

- Ley Orgánica del Municipio Libre de Tlaxcala, Porrúa, México, 1981.

- González Avelar Miguel: "Un Reglamento Municipal de 1985", U.N.A.M. 1977.

LA INFORMACION OBTENIDA PARA EL LOGRO DEL PRESENTE TRABAJO PUEDE SER CONSULTADA EN:

- BIBLIOTECA PUBLICA MUNICIPAL.

- BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD VILLA RICA.

- BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
- BIBLIOTECA DE LA NOTARIA PUBLICA NUMERO 19.  
En la Demarcación Notarial de Veracruz.
- BIBLIOTECA DE LA NOTARIA PUBLICA NUMERO 20.  
En la Demarcación Notarial de Veracruz.