

300609

27
29



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL
MUNICIPIO, LO QUE ES Y LO QUE
DEBERIA SER**

TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JESUS GUILLERMO GOICOECHEA ROMERO

DIRECTOR DE TESIS: LIC, GONZALO VILCHIS PRIETO

MEXICO D. F.

FEBRERO 1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

I N T R O D U C C I O N

CAPITULO PRIMERO.- ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO.

- A).- DEFINICION DE MUNICIPIO
- B).- DEFINICION DE DERECHO MUNICIPAL
- C).- ORIGEN DEL MUNICIPIO
- D).- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

CAPITULO SEGUNDO.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.

- A).- GRECIA
- B).- ROMA
- C).- EDAD MEDIA
- D).- ESPAÑA
- E).- MEXICO PREHISPANICO
- F).- MEXICO COLONIAL

CAPITULO TERCERO.- TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

- A).- CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA
- B).- CONSTITUCION DE 1824.
- C).- CONSTITUCION DE LAS SIETE LEYES FUNDAMENTALES
- D).- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847
- E).- CONSTITUCION DE 1857
- F).- CONSTITUCION DE 1917

CAPITULO CUARTO.- LA CREACION DE UN NUEVO ORDEN MUNICIPAL.

- A).- LA DEMOCRACIA EN EL MUNICIPIO
- B).- LA REPRESENTACION POPULAR EN EL MUNICIPIO
- C).- EL SUFRAGIO EN EL MUNICIPIO
- D).- LAS ELECCIONES MUNICIPALES
- E).- PRINCIPIO DE NO REELECCION EN EL MUNICIPIO
- F).- PROPOSICIONES A NIVEL MUNICIPAL

C O N C L U S I O N E S

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

I N T R O D U C C I O N

El principio de No-Reelección es uno de los principios políticos jurídicos que en México ha jugado un enorme papel y gozado de la simpatía nacional, por constituir el reducto efectivo para combatir la tendencia gubernativa de entronización y permanencia prolongada de los representantes de la población, principalmente a lo que se refiere al Ejecutivo Federal y miembros de los Ayuntamientos Municipales, siempre en perjuicio de las mayorías y en beneficio de los detentadores de los puestos públicos, sus familiares y allegados.

Para combatir tal tendencia de los representantes, se ha establecido en nuestra carta fundamental el principio de No-Reelección, primero para el Titular del Ejecutivo Federal en forma relativa y posteriormente para este mismo y Ejecutivos Estatales en forma absoluta. Asimismo, este principio se hace extensivo, en forma relativa para Diputados, Senadores y miembros de los Ayuntamientos Municipales, lo que ha permitido a estos últimos beneficiarse tan sólo ellos y no la población municipal.

Ante esta circunstancia, proponemos que el ámbito municipal se establezca en el principio en forma absoluta a fin de combatir la manipulación de los puestos públicos municipales, siempre en perjuicio de la población, elaborando para el efecto el presente trabajo de investigación.

En el Capítulo Primero, analizamos en forma por demás breve, los aspectos generales del MUNICIPIO, como concepto, elementos y origen del Municipio, así como el concepto del Derecho Municipal, a fin de contar con los elementos indispensables para comprender diariamente lo que es el Municipio.

En el Capítulo Segundo, exponemos los antecedentes de la Institución Municipal en Grecia, Roma, Edad Media, España, - México Prehispánico, Colonial e Independiente.

En el Capítulo Tercero, analizamos la trayectoria Constitucional de la Monarquía Española hasta la del 5 de febrero de 1917 que actualmente rige, pero que ha sido objeto de interesantes reformas como la que elaboró el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, pues a través de ella se establece la facultad del Municipio de percibir las contribuciones fiscales en materia inmobiliaria, fortaleciendo con esto la hacienda municipal y consecuentemente con ello la autonomía económica.

En el Capítulo Cuarto, entramos prácticamente al estudio del principio de No-Reelección, pues se analizan los aspectos generales del mismo, además establecemos la necesidad de la reforma municipal. Al efecto analizaremos la democracia vigente en el Municipio, proponiendo el analizar las causas que dan origen al fenómeno de No-Reelección, el establecimiento del principio de No-Reelección en forma absoluta para los miembros de los Ayuntamientos Municipales, concluyendo este trabajo con el capítulo relativo a las conclusiones sustentadas.

C A P I T U L O P R I M E R O

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

DEFINICION DE MUNICIPIO

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

1. DEFINICION DE MUNICIPIO.

Al iniciar el estudio e investigación de un fenómeno político jurídico, como lo es el Municipio, resulta imperioso conceptualizar a la materia objeto del estudio, tal es el caso del Municipio.

Aún cuando al proponer algún concepto acerca de algún fenómeno del conocimiento no se escapa a la crítica, no por ello esquivaremos la necesidad de conceptualizar a la materia sobre la cual versara la investigación; pues a más de constituir un punto de partida de toda investigación, expresa y resume la tesis fundamental de su autor.

Antes de emitir nuestro concepto. aludiremos al significado etimológico y gramatical de la palabra Municipio y - posteriormente citaremos algunas definiciones sustentadas por diversos estudiosos de la materia.

La voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de munus que significa prestación. Munis es quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de comunis, o sea, quien pertenece con otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en la munera o finalmente municipio. (1)

1) Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A.- México 1987.- Pág. 64.

Gramaticalmente la palabra Municipio hace referencia al conjunto de habitantes de un término jurisdiccional, regido por un Ayuntamiento. A su vez el Ayuntamiento significa - junta o reunión de personas. (2)

García Oviedo afirma que el Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, - ya sean familias o individuos. (3)

La definición que nos ofrece García Oviedo es errónea, ya que en estricta lógica los fines de los asociados jamás deben ser diferentes de los de la sociedad, misma que es creada por los primeros y por ello debe de coincidir con los fines de éstos.

Adolfo Posada, con apoyo en las relaciones de vecindad expuestas por Max Weber, define al Municipio como el núcleo social de la vida humana total, determinado naturalmente por las necesidades de vecindad; concluyendo que el Municipio es una unidad funcional. (4)

Esta definición no nos parece acertada, pues afirmar que una Institución producto del acervo cultural humano es -

2) Diccionario de la Lengua Española.

3) García Oviedo citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A.-México 1979.-Pág.28.

4) Adolfo Posada citado por Ochoa Campos, Moisés.ob.cit.-Pág.29

total, o en otras palabras, perfecta, es erróneo, ya que para ser tal, necesitaría tal institución satisfacer los dos ámbitos del ser humano, el espiritual y el material, lo cual no ha sucedido, ni sucederá por ser ello imposible.

Moisés Ochoa Campos por su parte define al Municipio como un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata asociación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos. (5)

Teresita Rendón Huerta Barrera nos dice que el Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines. (6)

La definición que nos da Teresita Rendón Huerta a nuestro modo de ver no nos parece acertada en cuanto que dice que el territorio municipal está determinado administrativamente; puesto que, según nosotros, el territorio municipal

5) Ibidem. Pág. 30

6) Huerta Barrera Rendón Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A.- México 1985.- Pág. 37.

no es determinado administrativamente, sino en virtud de las -
necesidades vecinales.

Reynaldo Robles Martínez conceptualiza al Municipio -
como una institución jurídica reconocida por el Estado, que -
por ende cuenta con población, territorio, gobierno y fines pro-
pios. (7)

La conceptualización que hace el autor antes aludido-
nos parece incompleta, pues el Municipio a más de ser una Insti-
tución Jurídica, también es una Institución Política.

Reynaldo Polo define al Municipio como una fracción -
territorial del Estado, Distrito o Territorio como sanción ofi-
cial, donde se hayan congregadas numerosas familias que obede-
cen a las mismas leyes y están sujetas a la acción administrati-
va del Ayuntamiento. (8)

Gabino Fraga define al Municipio como una forma en -
que el Estado descentraliza los servicios públicos correspon-
diente a una circunscripción territorial determinada, no consti-
tuyendo una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que-
se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos -
por la Constitución. (9)

7) Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio.-Editorial Porrúa, -
S.A.-México 1987.- Pág. 73.

8) Reynaldo Pola citado por Robles Martínez, Reynaldo. Ob.cit.-
Pág. 66.

9) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.
México 1981.- Pág. 220.- Vigésimoprimer edición.

A esta definición podemos hacerle la crítica que Reynaldo Robles sustenta al precisar las notas que diferencian a un órgano administrativo del Municipio.

Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

El organismo descentralizado puede ser creado a instancia de la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal.

La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.

Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos en el momento en que lo estime oportuno el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyarlos y auxiliarlos en su actividad y al reorganizarse puede suprimirse la alternativa del órgano descentralizado.

El Municipio en cambio:

No es parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no deriva de ninguno de ellos.

El Municipio es libre y tiene su propia esfera de - competencia, sin que estas atribuciones que la integran, se ha-
yan desprendido de un Órgano Federal o Estatal.

El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal o - Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo plasmado en-
la Constitución Federal, como forma de organización política.

El Municipio no es una acción de organización, es - un imperativo constitucional que la federación y los Estados-
de la Federación deben acatar y, por lo mismo, el municipio -
no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del-
gobierno federal o estatal.

El Municipio nace con la carta fundamental del Esta-
do, ya que las entidades federativas tienen la obligación de -
reconocer su existencia.

La enciclopedia Omeba define al municipio en los si-
guientes términos "el municipio o municipalidad es, jurídica-
mente, una persona de derecho público, constituida por una co-
munidad humana, asentada en un territorio determinado, que ad-
ministra sus propios y particulares intereses y que depende -
siempre en mayor o menor grado de una entidad pública supe---
rior, al estado provincial o nacional". (10)

La somera alusión que acabamos de hacer a las diferentes definiciones de Municipio tiene por objeto extraer analíticamente de ellas, mediante el método inductivo, los atributos que caracterizan al Municipio para estar en condiciones de formular el concepto general respectivo.

En las diferentes definiciones citadas se nota que el Municipio cuenta con una población de vecinos que se hayan unidos permanentemente por vínculos de solidaridad. Esta característica es propia del Municipio, ya que en él se dan forzadamente necesidades que son comunes a los vecinos, luego entonces estas deben ser resueltas en conjunto, por ello la solidaridad para tratarlas es característica esencial de los vecinos.

Asimismo es característico del Municipio un territorio, es decir, un espacio geográfico en el cual se asienta la población vecinal comprendido dentro del Estado; y en el que la población satisface sus necesidades y la autoridad ejerce sus atribuciones.

También es parte del Municipio la existencia de personas que por delegación de los vecinos ejercen autoridad dentro del ámbito territorial del Municipio, ajustando su actividad dentro de los lineamientos del sistema normativo existente.

Asimismo el Municipio persigue determinados fines, ya que sin esta tendencia no tendría razón de ser el Municipio, - dichos fines son en suma la satisfacción de necesidades comunes a fin de lograr el bienestar de la población municipal.

Una vez que hemos extraído las notas esenciales del - Municipio, ya estamos en posibilidad de ofrecer una definición.

El Municipio es una institución político-jurídica integrada por una población vecinal unida permanentemente por - vínculos de solidaridad, la cual se encuentra asentada en un - ámbito geográfico específico dentro del Estado Nacional, sometida a un orden normativo ejercido directamente por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento y que tiene como fin inmediato el satisfacer las necesidades comunes de los habitantes del Municipio.

Cabe hacer notar también que la existencia del Municipio se justifica por las relaciones que en forma directa e inmediata se dan entre los miembros del Ayuntamiento y población, lo que permite que este nivel del gobierno, gobierne con verdadero conocimiento de la problemática vecinal.

2. DEFINICION DE DERECHO MUNICIPAL.

Es lógico pensar que no es lo mismo Municipio que derecho municipal, ya que confundir estos términos, sería confundir a la especie con el género.

El derecho municipal es el conjunto de normas jurídicas de orden público relativas a la integración, organización y funcionamiento del Municipio.

3. ORIGEN DEL MUNICIPIO.

Son en extremo diversas las tesis que especialmente se han elaborado o que pudieran aplicarse, respecto al origen de la sociedad y de las primeras asociaciones políticas.

Para nuestro estudio todas ellas tienen importancia por la aportación que nos puedan proporcionar para la aplicación de la formación del Municipio, que a no dudarlo lo constituye una sociedad.

Al Respecto Moisés Ochoa Campos, establece que es necesario distinguir al respecto las diferencias específicas entre lo que llamamos propiamente sociedad, municipio y estado. (11)

La sociedad según las más modernas teorías, es un tipo genérico de asociación, dentro del cual pueden distinguirse dos formas específicas, la comunidad y la sociedad *strictu sensu*. En efecto, la teoría de las formas sociales sostenida en Alemania por Ferdinand Toennies y en Francia por Gaston Richard, distingue en el género sociedad dos especies: la comunidad y la sociedad *strictu sensu*.

11) Ochoa Campos Moisés. Ob. cit. Pág.20

La comunidad se manifiesta en una existencia por encima de los individuos que la compone, los fines que persigue - al ser colectivos se imponen al individuo.

Por el contrario la sociedad strictu sensu, cuyo tipo pudiera ser el comercio, en cambio, la voluntad individual es la que predomina. Las relaciones sociales se presentan aquí como un medio indispensable para la realización de los fines individuales, nada hay en ella de fines colectivos.

En resumen, para Gaston Richard, citado por Ochoa Campos, la comunidad es una forma una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad, el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares, la comunidad y sobre todo el Estado, se sirven del individuo para realizar fines superiores a los individuales. (12)

En consecuencia, lo trascendental para nuestro estudio lo constituye, dentro del tipo genérico de asociación, la forma específica de comunidad.

En este estudio, nuestro interés se circunscribe a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural, o sea, a los que se fincan en los vínculos naturales, pero que, con el Municipio llegan a consagrarse con calificación política.

Dentro de éstos, los de parentesco se dan en la familia, en el clan, en la tribu como entre los iroqueses y en el Sudán, hasta constituir verdaderos estados tribales.

En cuanto a los vínculos del parentesco, o sea, a los derivados de la sangre o matrimonio, se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece el segundo grupo natural que es el local y que sigue un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra, el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades e intereses comunes: educación, alimentos, vestido, morada, etc. Estos lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

Salta a la vista que el clan y la tribu en cuanto adoptan la forma de vida sedentaria, fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestándose inmediatamente lo que se llama el Municipio primitivo de carácter agrario, o sea la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por ello Moisés Ochoa Campos considera el Municipio como una forma sociopolítica. Es por excelencia la forma de agrupación local privada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria.

Ahora bien, dentro del concepto de Municipio, es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como Municipio natural independientemente de que se desarrollen en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de político.

Mucho se ha discutido acerca del origen del Municipio. Dos tendencias opuestas se han perfilado, la sociológica o jusnaturalista y la legalista, con puntos de vista contrapuestos que han gozado alternativamente de favor en el campo doctrinario. Paralelamente a ellas, se sitúa la tendencia ecléctica.

A).- ESCUELA SOCIOLOGICA O JUSNATURALISTA.

Esta escuela concibe al Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencia ineludible de la vida humana que nace espontáneamente de la contigüidad de las familias y, que no es, por tanto, creado por el Estado, sino solamente reconocido en su existencia.

El Municipio natural, como asociación primaria, participa de la misma gestación que se advierte en el origen

de la sociedad. Por ello, es pertinente destacar en relación a la tesis sociológica varias teorías.

Platón sostiene la tesis de las necesidades diferenciadas en el sentido de utilidad. Para él, se encuentra el origen de la polis, en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo resultante de ellas. Lucrecio había de invocar, posteriormente, a otros factores determinantes, como la lucha por la existencia, el de la supervivencia de los más aptos y el de la secuencia de las épocas culturales.

Conectada con Lucrecio, en cuanto a la lucha por la existencia, la tesis de Rudolf Rocker parte del instinto biológico, con tendencia a la conservación de la especie, atribuye la instauración de las religiones, al instinto de conservación del hombre, por la necesidad de apaciguar el temor ante el mundo poblado de espíritus que su poder imaginativo había creado.

Rocker manifiesta que la evolución del fetichismo al totemismo, trajo consigo la creencia en una divinidad tribal, que se encarna de ordinario en un animal del que la tribu deriva su origen. Este carácter social se da a la religión, influye en forma determinante en la organización tribal.

Otras teorías se fincan en la estimación del instinto social. No muy distantes de las ideas de Lucrecio, sostienen-
unas que, en el individuo se presentó el instinto social con -
manifiesta tendencia a la asociación, pues sólo agrupado, po-
día garantizar, a su vez, la satisfacción de otros instintos,-
como los de conservación y reproducción. Pero agregan otros -
factores psicológicos y de tal suerte ya tenemos al homosapiens
formando las primeras agrupaciones y tratando el medio natural
que amenazaban su existencia.

No obstante las teorías del instinto social, con ten-
dencias organicistas, ha de buscarse originalmente en Aristóte-
les, para quien de la familia, -asociación natural- y de la -
aldea -colonia de la familia-, se formó la polis como una unión
en una comunidad que se bastaba a sí misma.

Dice "hay en todos los hombres por naturaleza, un ins-
tinto sociable; por eso, el que fundó la primera polis fue el-
mayor de los benefactores". En cuanto a la base subjetiva de-
esta tendencia sociable, Aristóteles la hace radicar en la --
amistad, contigua a la teoría de Giddings de la conciencia de-
lo semejante.

Ya Polibio en lo que respecta a la tesis de Giddings,
había sostenido la teoría de la asociación de los hombres pri-
mitivos, a causa de una percepción vaga de la semejanza y en -
un sentido de debilidad en el aislamiento.

Epicuro, antes que Polibio, recurría al interés egoísta en la iniciación de las relaciones sociales, para evitar -- los males derivados del aislamiento, pero significándose a la vez, como el primero en formar como premisa un pacto político que desarrollarían andando el tiempo las ideas contractualistas.

Si los epicuros batallan sosteniendo la tesis de la sociabilidad, como resultado de un sentido de debilidad ante el aislamiento y los aristotélicos esgrimían la tendencia a la sociabilidad como natural del hombre; Spenser había de derivar la segunda tesis, su teoría para algunos llamada organicista de la sociedad, emparentada con la de Morgan dentro de la Escuela Clásica o Comparativa.

Que es un organismo vivo, lo sostenía Oswald Spengler, al decir que "comienza como un germen en desarrollo, crece, -- surgen en su interior fuerzas creadoras y destructoras que le dan su fisonomía específica, realiza una vida urbana penetrada de sentido histórico y cultural y finalmente declina y mueve -- con la manifestación más completa de la cultura".

El materialismo con Federico Engels, reconoce que "se han descubierto poco a poco que el Municipio natural o rural, -- con posesión colectiva de la tierra, era la forma primitiva de la sociedad desde las Indias hasta Irlanda".

Engels adopta la clasificación introducida por Morgan, sobre los períodos principales que advierten en el proceso primario de la sociedad -salvajismo, barbarie y civilización- y Morgan determina cada una de dichas épocas por los progresos realizados en la producción de los medios de existencia.

Después de referirse a los estadios inferior y medio del "estado salvaje", indica que, en su "estadio superior", encontramos ya algunos comienzos de residencia fija - en aldeas, entre los pueblos que conocen el arco y la flecha y que acusan cierto dominio de producción de los medios de -subsistir, vasijas y trebejos de madera, el tejido a mano, -sin telar-, con fibras de corteza, cestas trenzadas con corteza o con juncos, armas de piedra pulimentada -neolíticas-. En la mayoría de los casos, el fuego y el hacha de piedra -- han producido ya la piragua formada por un sólo trozo de árbol -monoxila- y en ciertas comarcas las vigas y las tablas necesarias para construir casas. Todos estos progresos los encontramos por ejemplo, entre los indios del noroeste de América, que conocen el arco y la flecha, pero no la alfarería. EL arco y la flecha fueron para el estadio salvaje, lo que la espada de hierro para la barbarie, y el arma de fuego para la civilización, el arma decisiva.

Habla de otra consecuencia deducida por Kovalevk, respecto a la comunidad familiar del patriarcado, a saber: "que la comunidad familiar ha formado igualmente la fase de transición de donde ha salido la comunidad de aldea o de la federación local -comarca- con cultivo individual del suelo, y reportó al principio periódico y después definitivo, de los campos y pastos".

Otra tesis explica que, con el acrecentamiento de la población de la tribu, se presentó la necesidad de distribuir el trabajo y de organizar la sociedad para su mejor defensa y beneficio, siendo necesario encargar la dirección al de más experiencia, que fue designado entre los más ancianos de la tribu con el nombre de patriarca. Esta fué la primera forma de gobierno comunal. EL patriarca, contando con algunos auxiliares, dirigía a la tribu sin considerar esta función como un privilegio y para adoptar los acuerdos de importancia, celebraron asambleas con los miembros de la organización tribal. Dichas asambleas eran presididas por el patriarca, junto con los representantes que para estos casos elegían los genes que la integraban. Mientras el primitivo gobierno patriarcal no adoptó la sucesión hereditaria, constituyó en efecto el germen de la municipalidad en el origen de la sociedad. Pero el despotismo que pronto sobrevino en el caso de Grecia y Roma, aplazó por muchos siglos la aparición del verdadero Municipio.

A su vez la tesis demográfica cobra nuevos perfiles con Gilberto Loyo al sostener a este respecto que "sabido es que la cuestión del origen de la sociedad política se ha -- planteado en el sentido de saber si por el aumento numérico de las familias y por el crecimiento del número de miembros de ellas, se originó la organización municipal, primero como una comunidad más bien autárquica y después como miembro del Estado. No sólo aumentó el número de familias, sino el crecimiento numérico de la familia, producido por el progreso - en las costumbres y en la economía, por la ocupación de los territorios, condiciones favorables para un sistema de producción que se traduzca en mejor alimentación demuestran que es un factor de primera importancia en el origen de la institución municipal el hecho demográfico.

El papel decisivo de la religión en la integración del primitivo municipio, con sus términos sagrados y culto local, propios de la sociedad patriarcal anterior a la sociedad civil, es expuesto con acopio de datos por Fustel de Caulangen en su obra que ya es clásica en la materia.

Sin embargo la tesis sociológica llega a otros miltos con Bornes y Becker, quien sostiene que "la base de la sociedad en su origen, fue la tendencia del ser humano a la asociación y la reflexión y percepción de su utilidad".

Con Max Weber clasifica al Municipio como asociación de vecindad y dentro de este tipo de asociación fija la siguiente escala: clan, tribu, aldea y ciudad.

B).- TESIS JURIDICA.

Para esta escuela el Municipio es una entidad territorial creada por la ley con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden serle ampliadas o reducidas y aún suprimidas. En esta concepción el comienzo y el fin de la existencia de los municipios, se encuentra solamente en la ley, con prescindencia de factores geográficos y sociológicos que podrán o no ser considerados por la ley.

Con esta concepción puramente formal del Municipio, puede ocurrir y ha ocurrido que una porción del territorio reciba la denominación legal de municipio, como privilegio otorgado por la legislatura sin que tenga el elemento fundamental que lo caracteriza como tal, que es la densidad de población, o también -y esto es más frecuente- que obtenida la categoría legal de Municipio, con las atribuciones que le son inherentes, disminuya luego su población de tal modo que pierda sus características esenciales de Municipio, aunque conserve su calificación legal. (13)

Por lo tanto, el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes que la ley - denomine Municipio a un conglomerado social, éste no existe como Municipio, es la Ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser. (14)

Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene con énfasis una relación a esta tesis que: "El Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal, una determinada comunidad humana, radicada en un cierto - espacio territorial, estos elementos ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la - que se le proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan". (15)

C).- TESIS ECLETICA.

Esta tesis reconoce el aspecto jurídico, pero armonizándolo con el sociológico, señalando que efectivamente, el Municipio como producto sociológico existe por naturaleza, pero hasta que la ley le reconoce como tal, éste adquiere el carácter formal de Municipio, ya que materialmente existía.

14) Robles Martínez, Reynaldo. ob. cit. Pág. 25.

15) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.- México.- Pág. 827.

Carmona Romany sostiene que: "Es el Municipio una -
Institución sociológica y por lo mismo jusnaturalista, pero -
así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere
en el hombre la mayoría de edad, de ese modo se exige a la so-
ciedad vecinal por lo general alguna condición que garantice-
el debido cumplimiento de sus poderes y la posibilidad del lo-
gro de sus fines. (16)

Por nuestra parte nos adherimos a la tesis eclética,
es decir, consideramos que el Municipio nace espontáneamente-
de manera natural como un efecto de la sociabilidad, con fin-
nes propios; pero cuando se desarrollan las actividades pro--
pias para alcanzar tales fines dentro de un orden normativo,-
el Municipio se institucionaliza. Pretender que el Municipio
es tal sólo cuando el derecho lo crea, es confundir el todo -
con las partes, es decir, el Municipio es un todo, una unidad,
que se informa de cuatro elementos esenciales a saber: pobla-
ción, territorio, gobierno sujeto a leyes de orden público, -
al igual que la población y fines propios, consistentes en -
obtener el bien público temporal. Asimismo sería dar prepon-
derancia al aspecto normativo y hacer a un lado los otros ele-
mentos esenciales del Municipio.

16) Carmona Romany, citado por Reynaldo Robles Martínez. Ob.-
cit.- Pág. 26.

4. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

El Municipio, como lo hemos visto, es una unidad integrada por una población, un territorio y un gobierno, el cual persigue un fin, el bien público temporal. No podemos concebir al Municipio sin población, sin territorio y sin gobierno; pues todos estos elementos son indispensables para obtener y lograr los fines municipales.

A).- ELEMENTO HUMANO.

El Municipio es una reunión de personas, una colectividad de "seres racionales y libres, dotados de un destino individual propio". (17)

En el Municipio se encuentran reunidas un número determinado de personas, ya que el hombre en su calidad de tal no vive aislado, sino según Aristóteles, en unión de otros seres humanos, a los que se vincula por diversos lazos de solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas, etc., integrando con ello una sociedad humana, misma que persigue una finalidad.

Esta sociedad municipal se caracteriza por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y familias, lo que concomitantemente los vincula, como sostiene Reynaldo Robles Martínez, solidariamente a fin de obtener la satisfacción de sus necesidades.

17) Huerta Barrera, Rendón Teresita. ob. cit. Pág. 165.

B).- ELEMENTO FISICO.

El espacio geográfico terrestre, es el otro elemento previo del Municipio, pues éste sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones. (18)

La sociedad humana municipal se encuentra establecida permanentemente en un territorio, que le corresponde, con exclusión de otras sociedades municipales que se encuentran también viviendo en sus respectivos territorios.

C).- ELEMENTO FORMAL.

La autoridad o poder público "tiene una gran misión que cumplir: llevar a individuos y grupos que forman la población del Estado a la realización del bien público temporal. O lo que es lo mismo; crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados, alcancen la perfección a que aspiran o pueden aspirar según su naturaleza racional. Pero esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos. Los grandes tratadistas especialmente en el campo constitucional y en el administrativo clasifican en dos grupos las tareas de la autoridad: el gobierno de los hombres y la administración de cosas. (19)

18) González Uribe.-Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A.- México 1982.- Pág. 25.

19) Ibidem.

El gobierno de los hombres en el Municipio, se realiza con fundamento y mediante un orden jurídico, no puede quedar - al arbitrio de los titulares de los diversos órganos. Ese orden jurídico que se nutre de las condiciones reales y que debe atender a los factores culturales, educativos, económicos y - axiológicos en general, proviene de dos cuerpos legislativos: - de la Cámara de Diputados y del Ayuntamiento. La Cámara de Di- putados en cuanto a la expedición de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Ingresos, y el Ayuntamiento por lo que se refie- re a los Reglamentos. (20)

El gobierno, es decir, la actividad municipal realiza- da por los titulares de los órganos municipales, implica la - presencia de un orden normativo que encauce la conducta de los gobernantes y gobernados hacia la obtención de los fines muni- cipales, dicho orden jurídico es creado -en México- por el Es- tado y sancionado por el Ayuntamiento.

D).- ELEMENTO TELEOLOGICO.

El Municipio como toda corporación pública, se estruc- tura de acuerdo a fines valiosos y precisos Beller Cano, clási- fica en seis categorías los fines municipales de la siguiente- manera:

20) Ibidem.

a).- Fines conservatorios. Para que el Municipio pueda desenvolver otros fines, ha de vivir por sí y mediante su organización; la cual una vez obtenida, ha de conservarla cuidadosamente. Esto es, porque, la vida humana, alrededor de la cual gira el Municipio, exige una constante actuación que será tan indefinida como el hombre sobre la tierra, y no es como aquéllas cosas de fines transitorios y momentáneos que una vez que los dejan cumplidos desaparecen o cesan.

b).- Fines referentes a las personas: de seguridad, de comodidad. Afirmada la personalidad municipal, mediante su actividad de fines conservatorios, está en condiciones de actuar hasta obtener los demás fines. Y al efecto comienza por llenar los demás elementales que levanta la necesidad de sus vecindados; a los cuales sostiene primariamente, en armonía y orden de unos con otros, dentro del orden público, primer predicado de la convivencia humana, sin el cual se haría imposible la vida. Obtenido ésto, el Municipio se dedica a promover el fomento de los intereses materiales y morales de sus vecinos - mediante el bienestar general o comodidad.

c).- Fines respecto a los bienes y trabajo. En cuanto a los bienes e intereses del trabajo se puede diversificar -- otra porción de fines especialísimos.

Para todo eso dispondrá el Municipio de principios fundamentales de gobierno consignados en las leyes nacionales, - las cuales plasman el derecho inmutable y obligatorio eminente y superior a la voluntad de los legisladores y legislados.

d).- Fines en cuanto al Territorio: De conservación, de distribución y de delimitación. La conservación del territorio exige no tan sólo el no perderlo, sino además sostenerlo en un estado de perfección progresiva, fomentando su utilización apropiada y el perfecto régimen jurídico de los predios en que se descomponga.

e).- Fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas. Los Municipios además, como núcleos componentes del total de la población Nacional, tienen fines que - cumplir con respecto al Estado, y ésto se puede concretar en la expresión de que serán todos los que el poder central les delegue, ya por su posición geográfica o estratégica o por la naturaleza de sus terrenos, productos, la defensa de su territorio, acaso, y otros cualquiera también indeterminables a posteriori.

f).- Fines con respecto a la región. Los fines ad extra, tienen su complemento en otros semejantes que también ha de cumplir el Municipio con referencia a la región, en la cual se incluyen otros Municipios semejantes.

De lo antes expuesto, es fácil deducir que el Municipio al igual que el Estado, participan de los mismos elementos, pues ambas entidades son fenómenos políticos jurídicos.- Sin embargo debe y hay notas que diferencian los elementos - del Municipio con los del Estado.

En cuanto al elemento humano municipal es invariablemente una asociación de vecindad, es decir, de proximidad, de contigüidad de familias y consecuente con ello unida permanentemente por vínculos solidarios.

El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por ésto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, - de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. (21)

En cuanto a la población Estatal, no quiere decir - que no se den estas relaciones, se dan, pero no de manera tan acentuada y son relaciones más bien nacionales generales y en el Municipio son relaciones comunales regionales.

En cuanto al elemento territorial la diferencia se - hace consistir en que el Territorio del Estado el todo y el - del Municipio, parte del todo, es decir, que el Municipio con forma con la entidad federativa del Territorio Nacional.

21) Reynaldo Robles Martínez. ob. cit. pág. 69.

El Municipio no ejerce funciones gubernamentales sobre su espacio aéreo y sobre su subsuelo, en cambio el Estado si ejerce estas atribuciones.

En relación al gobierno, en el Municipio no existe - la clásica separación de poderes, es decir, Legislativo, - Ejecutivo y Judicial. Y el Ejecutivo es ejercido tanto en el ámbito federal como estatal por una sola persona llamada Presidente o Gobernador. En el Municipio la función gubernativa la ejerce un Cuerpo Colegiado denominado Ayuntamiento.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

I. G R E C I A

Del esplendor y la grandeza de la cultura griega tenemos vestigios que hoy en día nos deslumbran, huellas de asombroso progreso y evolución, que han quedado imborrablemente en todos los órdenes del quehacer humano y especialmente en el ámbito que abarcan la filosofía, la política y el arte. (1)

Para la justa comprensión del proceso histórico de formación del Municipio , es preciso conocer la ciudad griega en la cual dos factores fueron determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso. (2)

Grecia, localizada en la parte más meridional de la Península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente frágil y recortada por multitud de canales, península y golfos, presenta profusión de las islas de todas formas y tamaños situados en el mar Egeo y en el Jónico. (3)

Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial sino algo más profundo: la diferencia en el culto pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones.

1) Huerta Barrera, Rendón Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, S.A., México. 1985, Pág. 31.

2) Ibidem.

3) Ibidem.

El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquier que no fuese su conciudadano. (4)

Cada ciudad estaba muy apegada a su autonomía; así designaba al conjunto integrado por su culto, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política. Pretender que los vecinos formaran parte de la ciudad de los vencedores, era un pensamiento que a nadie podía ocurrírsele. De ahí resultaba que todo vencedor se encontraba en la alternativa de destruir la ciudad vencida y ocupar su territorio o dejarle toda su independencia. No había término medio, o la ciudad dejaba de serlo o era un Estado Soberano. Conservando su culto, tenía que conservar su gobierno, perdiendo al uno, tenía que perder al otro, y entonces ya no existía. Esta independencia absoluta de la ciudad antigua sólo cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada, desaparecieron completamente, cambiaron las ideas y varias revoluciones dejaron su huella sobre tales sociedades antiguas hasta que se llegó a la concepción y establecimiento de un Estado más grande regido por otras reglas. Para eso fue necesario que los hombres descubrieran otros principios y otro lazo social diferente al de las viejas ideas. (5)

4) De Coulanges, Fustel.-La Ciudad Antigua.-Ed. Porrúa, S.A., México 1978.- Pág. 152.- 3ra. Edición.

5) Huerta Barrera, Rendón Teresita. ob.cit. pág. 32 y 33.

La unidad de la organización política de los griegos no era la Tribu ni la Nación, sino la Ciudad-Estado que no solía contar con más de diez mil habitantes. Aristóteles creía que el límite adecuado era la máxima cantidad de personas que podían oír la voz de un orador. Los griegos no trepidaban en luchar y perder la vida para defender la Independencia y la autarquía de esos minúsculos Estados: La Ciudad-Estado, o la polis, como ellos la llamaban, era para los Helenos, sinónimo de civilización. Este ideal, que concitaba su fanática devoción, ha sido muy admirado también en épocas modernas. El reducido tamaño de esta unidad política permitió a todo ciudadano participar directamente en el gobierno, y le brindaba la posibilidad de adquirir experiencia en el manejo de la cosa pública. Pero tenía al mismo tiempo la ventaja de constituir un obstáculo insuperable a toda unidad real entre los Estados griegos. Estos poseían un idioma común, una misma religión y compartían las celebraciones de los juegos olímpicos, píticos, nemeos e ístmicos. Pero en lo político, Grecia permaneció desunida, y así fue fácil presa, primero de Macedonia y luego de Roma. A medida que mejoraron los medios de comunicación, las Ciudades-Estado independientes y autárquicas se convirtieron en un anacronismo político y la unidad que fueron incapaces de instaurar por sí mismos les fue impuesta desde afuera. (6)

6) Farrington, Benjamín. La Civilización de Grecia y Roma. Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires. Pág. 56.

Esto había sido ya la suerte de los griegos asiáticos, en el siglo VI a.c., cuando cayeron bajo la dominación política, primero de Lidia y luego de Persia. Los lidios y los persas - les dejaron la administración de sus asuntos municipales; y la pérdida de su independencia política, no menoscabó su espléndida contribución a la cultura griega. Pero les arrebató algo - que para los griegos encarnaba el valor supremo. De modo que - si queremos examinar la Ciudad-Estado griega en su pleno desarrollo, debemos dirigirnos a la Grecia de tierra firme y en particular a Atenas y Esparta. (7)

A) ESPARTA.

Hacia el año 1000 A.C., una horda invasora de griegos dóricos provenientes del norte consiguió instalarse en el Peloponneso, en el rico valle de Eurotas. Evidentemente llevaron consigo el ideal de la Ciudad-Estado que Aristóteles describiera - luego también. Repartieron las tierras entre sí, en parcelas - iguales, esclavizaron a los habitantes conquistados y los sujetaron a la gleba, y luego de haber resuelto así el problema de conseguir los productos agrícolas que necesitaban, sin tener -- que trabajar ellos mismos la tierra, se pusieron a considerar - la mejor forma de obtener los pocos artículos manufacturados - que precisaban, sin fabricarlos ellos mismos. (8)

7) Farrington, Benjamín. La civilización de Grecia y Roma. Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires. Pág. 56.

8) Ibidem.

Resolvieron este problema tolerando que las pequeñas - ciudades vecinas continuaran existiendo como entidades separadas bajo gobernadores espartanos, que sacaban de ellas los productos de la artesanía y la industria, actividades de las que el orgullo de los espartanos les impedía ocuparse. De este modo, todo ciudadano espartano era un hidalgo rural ocioso. El Estado le proporcionaba su granja y la mano de obra necesaria para explotarla; la única condición de su tenencia era que entregara a la comunidad una proporción determinada del producto de su finca, - quien así no lo hacía perdía sus derechos cívicos.

Alrededor del año 800 A.C., sobre la base de este sistema, mediante el cual satisfacían sus necesidades económicas con el trabajo ajeno, los espartanos habían establecido una forma de gobierno que despertó la admiración en épocas posteriores. Conservaron la institución de la Monarquía, pero evitaron algunos - de sus inconvenientes manteniendo dos reyes. Cada uno de ellos limitaba el poder del otro, y si uno estaba ausente, como general de las tropas en alguna campaña militar, el otro quedaba en la capital como jefe del gobierno. Existía un consejo formado - de veintiocho ancianos que ejercían una constante fiscalización - de los asuntos públicos. La general participación de la ciudadanía en la vida pública era asegurada mediante la presencia de todo ciudadano varón mayor de treinta años en una asamblea donde - se decidían todas las cuestiones políticas fundamentales.

Además había una magistratura popular compuesta por los éforos, que formaban una junta de cinco miembros, encargados también de vigilar a los monarcas. Estos magistrados tenían atribuciones casi ilimitadas de vigilancia y fiscalización, pero como eran renovados anualmente, no había mayor peligro de que abusaran de ellos. De esta modo, la Constitución de Esparta contaba con un ingenioso sistema de equilibrio de poderes que aseguró su permanencia durante varios siglos.

Es conveniente recordar que en Esparta existió un núcleo sólido de población constituido por los darfos, que conquistaron la península del Peloponeso, sometiendo a su dominio a los antiguos pobladores de ese lugar, que se convirtieron en sus siervos, formando la clase de los ilotas, que junto con los peniecos o habitantes de los alrededores, tenían a su cargo las labores agrícolas y demás trabajos necesarios para permitir que los espartanos propiamente dichos, llevaran una vida parecida a la de un campamento militar. (9)

Ese régimen militar de Esparta y los privilegios de su población doria, el carácter de la propiedad al servicio de la comunidad, la severa educación de los hijos, etc., perfilan a este hecho político de Grecia con los lineamientos de un transpersonalismo o sacrificio de la persona humana en aras de la comunidad política, subordinando al poderío de ésta todos los valores individuales.

9) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A. México 1980. Pág. 47.- Décima Cuarta Edición.

Todos estos elementos nos llevan a concluir que en Esparta no existió propiamente la noción del Municipio - aún cuando haya quien asegure que se trataba de un municipio militar -, ya que por su organización se consideraba como el primer "Estado" en su estricta aceptación, a pesar de ciertas contradicciones, que se da en el mundo antiguo, pues como ya lo habíamos señalado, su estructura era oligárquica y no democrática y siendo el Municipio una institución propia de regímenes democráticos, obvio es que no se conociera, y menos aún se instituyera - como forma o base del gobierno. (10)

No compartimos la anterior conclusión a que hace alusión Teresita Rendón Huerta puesto que si bien la organización espartana no fue democrática, ello no indica que no tuviera una idea de lo que es el municipio, puesto que éste por esencia es autónomo, independiente, autárquico y democrático, y según se ha señalado en Esparta existieron esos elementos, excepción hecha del democrático, por ello si existieron perfiles de lo que es el municipio en Esparta.

B) ATENAS

El desarrollo de Atenas siguió otro rumbo distinto del de Esparta. Lejos de constituir una horda invasora en territorio conquistado, los atenienses se enorgullecían de ser indignas del ática, pero su orgullo del pasado no los hacía conservadores.

10) Huerta Barrera, Rendón Teresita. Ob.cit. pág. 38.

Los intereses de los terratenientes muy pronto fueron monigerados por el desarrollo de una clase media comercial e industrial, que determinó la quiebra de viejas instituciones y contribuyó a la rápida evolución política que es la principal característica de la historia ateniense. (11)

También dió lugar a la presencia en Atenas de una -- gran cantidad de residentes extranjeros que contribuyeron notablemente a su preeminencia intelectual.

En sus primeros tiempos Atenas, como otros Estados Griegos, fue una monarquía. A esta sucedió una oligarquía tiránica de la clase terrateniente, que a su vez, luego de un período de trastornos políticos, dió paso a una forma de democracia. Los ciudadanos estaban divididos en cuatro clases, sobre la base de la propiedad. Todas ellas hasta las mas bajas, es decir, la que carecía de toda posesión, tenían el derecho de asistir a la asamblea popular, y de recibir nombramientos para los tribunales populares, que ejercían un vasto poder sobre la vida pública y privada de la nación o ciudad.

La democracia, si bien no alcanzó desde un principio su pleno desarrollo, quedó establecida en el último decenio del siglo VI, casi inmediatamente, la nueva forma de gobierno se vio sometida a una terrible prueba.

11) Farrington, Benjamín. ob.cit. pág. 60.

Las ciudades griegas de Asia se habían revelado contra su amo persa. Atenas había tenido la presunción de ayudarlas. Los persas, después de sofocar la revuelta, juraron vengarse de Atenas, y procedieron a la invasión de Grecia, pero en 490 la infantería ateniense, en la llanura de Maratón, y en 480 la flota ateniense, en la Bahía de Salamina, enfrentaron y derrotaron a las fuerzas muy superiores del invasor. Estas victorias -- asombraron al mundo y se sacó la conclusión de que el nuevo experimento de la democracia debía considerarse un brillante éxito.

En una comunidad con vida democrática no podría faltar el municipio, al respecto Jacques Ellul, nos dice que el "demos" fue centro de la vida municipal, con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un demarca elegido por la Asamblea "El Agora", sus funciones eran directivas junto con los tesoreros "Tamisi", votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado. (12)

La "Boule" era un consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu -la población quedó repartida en 10 tribus o "phylis", cada una llevaba el nombre de un héroe-, sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

12) Huerta Barrera, Rendón Teresita. ob.cit.pág. 38

La "Ekklesia" era la asamblea de todos los ciudadanos y por ello, la autoridad suprema se reunía una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición y se decidía en materia de ostracismo.

Con Pericles -462-411 A.C.-, se produjo una verdadera-separación de poderes: la Ekklesia tenía el legislativo, la Boule y los Magistrados el Ejecutivo, ni unas ni otras, poseían el judicial.

De lo antes expuesto puede decirse que en Atenas existió el municipio como institución política, con ciertos rasgos-jurídicos que posteriormente perfeccionó Roma.

III- ROMA

La fundación legendaria de Roma se remonta al año 750 a.c. En los primeros tiempos la forma de gobierno fue monárquica hereditaria. Había dos clases sociales: una de ellas, los patricios, eran ciudadanos y tenían derechos políticos, constituían la clase privilegiada, la otra, sin derechos políticos, constituían la plebe. (13)

El rey no era designado por el simple hecho de su nacimiento, sino que, al parecer, fue primero elegido por la representación popular, los comicios; más tarde elegía cada uno, con libertad, a su sucesor.

En ambos casos, empero, necesitaba la aprobación del Senado. Ello introdujo un matiz republicano en la Monarquía Romana. No obstante, como la función monárquica era vitalicia, el término monarquía no es correcto. (14)

Al lado del rey encontramos al senado, compuesto por venerables ancianos (senes). Los senadores eran designados por trescientos grupos de familias (gentes); en principio parece que hubo, aproximadamente trescientos senadores. Este senado era un ejemplo oligárquico y gerontocrático. (15)

El tercer factor de la estructura política antigua de Roma son los comicios, la asamblea de los ciudadanos. En ella no tenía todo ciudadano exactamente la misma influencia sobre las decisiones colectivas (como sucede en los sistemas inorgánicos mecánicos de votación), sino que previamente se repartía la población en treinta curias, compuesta cada una de diez mil gentes.

Los patricios constituían la clase aristocrática o gens romano que al reunirse en diez grupos integraban las curias que en conjunto constituían la Asamblea curia. Los jefes de las diversas gens integraron el Senado a principios del siglo VI A.C. (506), fueron expulsados los primitivos reyes etruscos y apareció la República como forma de gobernar.

14) F. Margadant S., Guillermo. Derecho Romano. ed. Esfinge, S.A México 1981. pág. 20 décima edición.

15) Ibidem.

La jefatura de la comunidad política recayó en dos cónsules electos por los patricios. Fue un régimen aristocrático. Se conservó el Senado integrado por trescientos patricios electos por los cónsules. Con el tiempo los plebeyos reclamaron sus derechos y aparecieron los Tribunos de la plebe y poco a poco se fué ampliando la concesión de derechos civiles y políticos a todos los habitantes de Roma, excepción hecha de los esclavos que siguieron siendo considerados como cosa y de todos aquellos que el derecho romano consideraba como alieni juris.(16)

La institución del Tribunado parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal; ya que fué el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política. El establecimiento del Tribunado y la retirada al Monte Sagrado ocurrieron aproximadamente en el año 494.(17)

Los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad; se trataba, pues, de una especie de consejo comunal en pequeña escala. Poco a poco los tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la ciudad.

16) Porrúa Pérez, Francisco. ob.cit. págs. 59 y 60.

17) Huerta Barrera, Rendón Teresita. ob.cit. pág. 52.

En un principio no tenían capacidad jurídica para - proteger eficazmente los intereses de los plebeyos, pero como suele ocurrir siempre, los poderes que los tribunos se arrogaron con apoyo popular fueron reconocidos de jure por la sociedad entera.

El fenómeno apareció por primera vez en el derecho - público de Roma. Explica Mommsen que al diseminarse por toda la Península Itálica la ciudadanía perteneciente al municipio - exclusivamente a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar - constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de la ciudad; fué entonces cuando se presentó el problema - de ordenar convenientemente las relaciones que deberian de -- guardar entr sí la autonomía de la comunidad del Estado y la - de las particulares comunidades de ciudad. Lo cual dió origen - dice el mencionado autor- al nuevo derecho municipal, ésto es, el derecho de la ciudad dentro del Estado. (18)

La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de - ese centro de población sometido a otro. (19)

- 18) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A.- México 1981.- Pág. 146. Décimo Octava Ed.
- 19) Andrés Angulo y Pérez, citado por Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ed. Porrúa, S.A., México 1987. Pág. 40.

Andrés Angulo y Pérez (citado por Reynaldo Robles Martínez) nos dice que "Roma conquistaba los pueblos con las armas de sus legiones, pero mantenía la dominación por la flexibilidad de sus instituciones locales de gobierno, que permitía amplia autonomía administrativa. (20)

Ello dió por origen o resultado un conjunto complejo, en el cual las ciudades tenían variadas formas, tanto en lo físico como en lo jurídico; lo cual repercutía fundamentalmente en el grado de autogobierno.

Los romanos implementaron fórmulas para someter a las ciudades vencidas, y no destruirlas; de acuerdo con Foustel de Coulanges: "Ellos desarrollaron dos fórmulas: la Dediti y la Socii". (21)

Los pueblos atacados tenían dos alternativas al momento de la batalla, podían invocar la fórmula Dediti, y ello significaba que se oponía a la dominación de Roma, la cual entonces los invadía militarmente, y normalmente los vencía.

Los sujetos a la Dediti, perdían lo que más amaban, - sus dioses, su religión, gobierno interno; a partir de ese momento, cuando eran vencidos, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político, no tenían ya sociedad, eran dispersados y sus edificios podrían ser destruidos.

20) Andrés Angulo Pérez, citado por Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio.-Ed.PORRÚA, S.A.-México 1987.-Pág. 40.

21) Coulanges, Fustel. ob.cit.

Los que, por el contrario, invocaban la fórmula Socii, y se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias, seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, magistraturas, senado, jueces, etc.; la ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma de aliada a aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana.

Estas ciudades se llamaban libres y lo eran en su régimen interior; formaban parte del imperio; además pagaban impuestos a Roma y enviaban soldados para las legiones del Imperio.

La fórmula Socii fue sin duda uno de los medios para crear el municipio, sin dejar de aceptar que existieran también otras alternativas para otorgar cierta autonomía y ciertos derechos para autogobernarse a pueblos integrantes del Imperio Romano. (22)

No todos los municipios tenían en Roma igual jerarquía, sino que establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Ciertas ciudades de Italia recibieron la civitas entera, o la civitas sine suffragio. Estas ciudades constituyeron los Municipia el civis municipis tenía el derecho de ciudadanía romana -commercium, connubium- pero no los políticos - el suffragio-.

Giaraud, citado por Posada, distingue cuatro clases de municipios: el que tenía el derecho de ciudadanía completa, *optimo jure*; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación; y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los *fundi facti*. (23)

III. EDAD MEDIA

Reciben el nombre de Edad Media los diez siglos que -- median entre la caída del Imperio Romano de Occidente y el Ocaso de Oriente. La Edad Media presenta el problema de la fusión de las culturas avanzadas con las culturas primitivas, de las cuales van a surgir nuevas aportaciones para la marcha de la civilización. (24)

El pueblo romano ocupaba inicialmente una pequeña porción de Italia, pero se fue extendiendo paulatinamente hasta dominar toda la Península. Luego por medio de las guerras de conquista se apoderó de los territorios que rodeaban el mediterráneo. (25)

Los romanos formaban al principio una república, pero a medida que abarcaban nuevas comarcas, cambiaron la forma de gobierno, y constituyeron un inmenso imperio, a cuyo frente estaba el Emperador.

23) Huerta Barrera, Rendón Teresita. ob.cit. pág. 56.

24) Indapendini y Silvio Savala. Historia Universal. Editorial Porrúa, S.A.- México 1984.- Pág. 242.

25) Romero, Jose Luis. La Edad Media. Fondo de Cultura Económica México.- pág. 2.

Entre las distintas regiones que formaban parte del Imperio, había un intenso comercio, favorecido por los puertos y las excelentes carreteras. En las ciudades especialmente en Roma, la población vivía ociosa, pero los desequilibrios económicos que esto producía se cubría con el botín de las numerosas conquistas. En las fronteras, un ejército bien adiestrado impedía la entrada de otros pueblos. (26)

Pero poco a poco el Imperio Romano fue cambiando de carácter. La cultura romana se mezcló con la de los pueblos conquistados y el surgimiento del cristianismo, primero perseguido pero finalmente aceptado como religión oficial del Imperio, fue un acontecimiento sumamente importante. (27)

Tan importante fue el cristianismo que algunos autores lo consideran como el hecho que acabó con la antigüedad y dio paso a la Edad Media.

El cristianismo puso punto final a la concepción del hombre que es esclavo por naturaleza. Sin embargo, Justiniano Emperador de Bizancio, al confirmar las Institutas en el año 529, ratificó la división de los hombres en libres y esclavos, si bien declaró en el título tercero que "la servidumbre es una institución del derecho de gentes que en contra de la naturaleza coloca a un hombre bajo el dominio de otro".

26) Romero, José Luis. La Edad Media. Fondo de Cultura Económica.- México. Pág. 2.
27) Ibidem.

El derecho medieval no conservó ni la idea ni la institución, pero la condición de los siervos en las tierras de los señores feudales era una forma disfrazada de esclavitud. Era mejor la condición de los trabajadores de la ciudad, pero el régimen de las corporaciones los sometía a la voluntad de los maestros, autores de las normas para el trabajo de los compañeros y aprendices. Aquellos siglos son otra confirmación de la teoría marxista de una sociedad dividida en clases sociales. Las estructuras políticas servían, ante todo, para mantener a las grandes masas bajo el dominio de los poseedores de la tierra y de la riqueza. (28)

Los romanos llamaban bárbaros a los pueblos germanos que vivían en los territorios europeos que rodeaban el imperio. Constituían una enorme masa, en la que se distinguían dos grandes grupos: los germanos occidentales (francos, alemanes, anglosajones), que se habían establecido desde hacia siglos en Europa continental; y los germanos orientales y septentrionales, que iban dejando poco a poco Escandinavia para instalarse también en el continente. (29)

Es importante hacer alusión a los bárbaros, ya que señala que la edad media es el acontecimiento histórico que se inicia con la caída del Imperio Romano de Occidente en manos de los bárbaros.

28) De la Cueva, Mario. ob.cit. pág. 33.

29) Romero, José Luis. ob. cit. pág. 3.

Los germanos eran pueblos agricultores, sumamente -- laboriosos y tenaces. Las tierras que habitaban eran pobres y estaban cubiertas por selvas pantanosas que dificultaban los - cultivos.

No formaban como los romanos un gran estado organiza- do, y tampoco tenían ciudades, por el contrario, las distintas familias de campesinos se agrupaban en aldeas integradas por - chozas de madera techadas con paja.

Los germanos eran respetados como guerreros, no tenían morir porque creían que la combatiente caída con gloria eran - conducidos por los Walkirios, dioses guerreros del palacio de Odín, dios del Cielo y también de la Tierra.

Los germanos admiraban la cultura del Imperio y codi- ciaban sus tierras más fértiles. Los romanos a su vez, necesi- taban labriegos y soldados. Como los germanos eran hábiles en ambas tareas, comenzaron a enrolarse en las legiones. Al prin- cipio, los que se ofrecían eran individuos aislados, con sus - familias, o grupos pequeños. Los romanos los instalaban cerca de las fronteras o aún dentro del territorio imperial y les - daban tierras para que las labraran.

Poco después de estos tímidos comienzos, los grupos - germanos se hicieron cada vez más numerosos y llegó un momento

en que naciones completas, como la de los visigodos, se establecieron en el interior del imperio, autorizados por pactos concertados con el Emperador. A éstos se les llamó "pueblos confederados".

A principios del 400 se rompió el tenso equilibrio que había entre el imperio y los germanos. En ese momento, estos pueblos comenzaron a huir ante unos invasores muy temidos -los hunos- y en su huida se introdujeron violentamente dentro de los límites del imperio. A este acontecimiento se le conoce con el nombre de las grandes invasiones.

Los hunos eran pueblos provenientes de Asia Central, de origen mongólico. Eran nómadas y se desplazaban de un lado a otro, con sus tiendas transportables. Desconían la agricultura, no tenían ciudades, ni las apreciaban. Eran jinetes habilísimos; montados en caballos pequeños, vestidos con toscas capas de piel, sembraban a su paso el terror. Invadieron Europa a las ordenes de Atila, un jefe que pasó a la historia como símbolo de devastación.

Ante el avance de los hunos, los godos empezaron a retroceder, acercándose cada vez más a las fronteras del imperio.

Finalmente pidieron permiso para entrar y lo lograron. pero los hunos seguían presionando, y entonces verdaderas oleadas humanas penetraron dentro del imperio. En el año 410 los germanos saquearon la misma ciudad de Roma, pero el imperio estaba debilitado como para hacerles frente.

Desde entonces, aunque seguía existiendo el imperio, los que verdaderamente gobernaban en occidente eran los reyes germanos. A tal punto que cuando en el año 476 un jefe germano, Odoacro, destituyó al último emperador romano que sólo tenía trece años de edad, nadie se dio cuenta de la magnitud de lo sucedido. La ruptura del imperio romano de occidente había sido gradual. Llegó un momento, con las invasiones, que había en tiempos anteriores entre las diferentes provincias excelentes comunicaciones, éstas se interrumpieron. Cada una de las regiones (España, Italia, etc.) comenzaron a vivir por separado.

Al terminar el siglo V la unidad del imperio había desaparecido. En su lugar se formaron los reinos romano germánicos. En ellos, los reyes germanos respetaron a los ciudadanos romanos, ahora sometidos, y como reconocieron su mayor preparación continuaron dándoles puestos de importancia dentro del gobierno.

La creación de los reinos romano-germánicos no signifi

có un corte brusco con la tradición y cultura romanas. Se conservaron muchas modalidades administrativas y legales que habían pertenecido al imperio romano. Los reyes, para gobernar se valían de latín y no de las lenguas germánicas. Entre tanto, en el uso diario se iban creando nuevos idiomas: las lenguas romances, mezcla del latín y de las lenguas germanas, de donde a su vez provienen nuestros idiomas actuales: español, francés, italiano.

A ésto se añade el papel que desempeñó la iglesia cristiana. Después de las invasiones empezaron a crearse en occidente Monasterios, donde vivían reclusos los religiosos o monjes. Ellos conservaron muchos aspectos de la cultura romana, copiando manuscritos y enseñando el latín. El Papa tenía su residencia en Roma y ejercía su autoridad religiosa sin fronteras políticas. Esto era lo que quedaba de la unidad que había sido el imperio romano.

Mientras que el Imperio romano de Occidente desaparece en el año de 476, la mitad oriental continuó su existencia en la que alternaron períodos de esplendor con otros en decadencia, hasta 1453, año en que los turcos se apoderaron de Constantinopla. (30)

30) Edad Media. Equipo Didáctico de Editorial Kapelusz. Editorial Kapelusz. Moreno 372.- Buenos Aires.-Pág. 11.

La sociedad medieval vivió una doble característica, -
pues fue estamental y feudal. (31)

Los estamentos fueron capas sociales mas o menos cerradas, que constituían fuerzas sociales vivas y actuantes; el primero estuvo formado por los señores feudales, cuyo conjunto constituía la nobleza; fueron los dueños de la tierra quienes lucharon contra el rey Juan, lo encerraron en su castillo y lo obligaron en el año de 1215 a firmar la Carta Magna, a cuyo documento lo consideran los ingleses como la primera constitución escrita de la historia y la fuente primera de las libertades de los hombres; este estamento de los nobles fue el mayor obstáculo interno para la unidad del reino y fué también en Castilla y Aragón la fuerza que defendió los fueros y libertades de los Castellanos y Aragoneses.

El segundo de los estamentos se constituyó con el clero y tuvo su fuerza y valimiento en el poder de la iglesia.

El tercero se integró con los descendientes de la nobleza a los que no correspondió título nobiliario alguno y con los habitantes de las villas y ciudades. La unidad de los estamentos cobró fuerza política y constituyeron los tres brazos o ramas, en España de las cortes, en Francia de los Estados -

generales y en Inglaterra del parlamento; la más antigua de estas instituciones es el parlamento inglés, el cual con una serie de precedentes se presentó integrado definitivamente con los tres estamentos en el año 1295, en el llamado Parlamento modelo del rey Eduardo.

La edad media, particularmente la alta, según la fórmula hegeliana que cita Hermann Heller, era una poliarquía, en la que se daba un orden jerárquico de los poderes políticos que iba de los estamentos, en especial de los señores feudales, pasando por los reyes, al emperador y al papa. Los hombres de aquellos tiempos vivieron dentro del ideal de la *reduccio ad unum*, que cristalizó en la idea de una iglesia y un imperio únicos como jurisdicciones supremas en lo espiritual y en lo temporal. El fundamento de esta dualidad de funciones o potestades y su supremacía sobre cualquiera otros poderes temporales, se halla en la alegoría de las dos espadas, presentada en el capítulo XXII, verso 38 del Evangelio según San Lucas: Entonces ellos dijeron: "Señor he aquí dos espadas". Pero Jesús, cortando la conversación, les dijo: "Basta".

Dada la profusión de acontecimientos que se produjeron en este período, resulta prácticamente imposible profundizar sobre la diversidad de formas que el Municipio adopta en la edad media; por lo que sólo se hará referencia a las notas

más relevantes sobre el municipio Romano y España, ya que dichos sistemas han trascendido definitivamente en nuestro Municipio.

El despotismo imperial había herido de muerte a los municipios. Bajo la república, cada municipio administraba por sí mismo todo lo concerniente a sus intereses particulares, y tomaba parte por medio de sus representantes, en todas las deliberaciones que se celebraban en Roma respecto al interés general del imperio. El senado de los municipios o sus habitantes elegían su magistrados. Desde el tiempo de Augusto hasta Diocleciano, el despotismo de los emperadores impidió el afluir a Roma, como sucedía anteriormente, a los ciudadanos de las grandes poblaciones. No pudiendo ejercer ningún influjo en los negocios generales del imperio, que resolvía el príncipe a su arbitrio, concentrando toda su actividad en el régimen y el gobierno de la ciudad. Y como la legislación de la época favorecía este movimiento de anarquía militar, los municipios gozaron de importantes derechos, y se convirtieron en otros tantos Estados gobernados por ellos mismos y cuyos empleos eran solicitados como muy honoríficos. La primera de sus dignidades era la de duumviro, llamado en algunas partes quatorviro, dictador, edil, pretor.

Sus atribuciones correspondían con bastante exactitud a las de los alcaldes o presidentes de nuestras municipalidades. Sin embargo, la categoría del edil era inferior a la del dunmviro. El ejercía cierta inspección sobre los edificios públicos, las calles, los pesos y medidas, etc.

La guarda del tesoro de la ciudad se hallaba encomendada a un curador de la República, quien figuraba en tercer lugar. Tales eran los principales cargos municipales, que pudieron ser codiciados y solicitados en ciertas épocas, pero que eran temidos como una calamidad en tiempo de las invasiones.

Todos los que se veían obligados por la ley a formar parte de la curia y a concurrir de ese modo a la administración municipal, hufan por liberarse de los inconvenientes que acarrea semejante posición. (32)

Las ciudades en la edad media constituyeron los medios de manifestación del derecho municipal y derecho mercantil, - ambas ramas jurídicas tuvieron fuerte auge en dicha época histórica.

En las tierras distribuidas entre los grandes señores, los pequeños centros de población recibieron el nombre de Villas.

32) Huerta Barrera, Rendón Teresita. ob.cit. pág.70.

Una villa era mas o menos lo que es hoy una aldea o -
población rural.

A las ciudades se les llamaba burgos, a sus habitan-
tes se les dió el nombre de burgueses. Poco a poco esta nueva
clase social fué adquiriendo características propias y hacién-
dose lugar en la sociedad.

La gran característica del burgués era su libertad. -
Loas siervos no podían trasladarse de un lugar a otro, hacer -
contratos, disponer de sus bienes, pero los burgueses necesita-
ban hacer todas esas cosas para ejercer el comercio. Por eso -
un proverbio alemán de la época decía: "el aire de la ciudad -
da libertad", quienes hubieran nacido siervos, adquirían la -
libertad al instalarse en las ciudades.

Al principio las ciudades estaban en la jurisdicción-
de un noble, o gobernadas por un obispo. Poco a poco los bur-
gueses obtuvieron el gobierno de las ciudades, e instalaron -
gobiernos municipales.

También establecieron sus propios tribunales, en los-
cuales regidores burgueses administraban justicia. Como vivían
entregados a las actividades comerciales, elaboraron también -
los primeros rudimentos de derecho mercantil, de acuerdo con -
los cuales juzgaban las faltas de los comerciantes.(33)

33) La Edad Media. Equipo Didáctico de Editorial Kapelusz, Mo-
reno. 372. Buenos Aires. pág. 55.

Los gobernantes municipales tenían que atender al --
aprovisionamiento de los habitantes: los campesinos traían --
diariamente sus productos a la ciudad y los exponían en el --
mercado. Estaban rigurosamente vigilados por los policías --
municipales, que multaban severamente con multas las falsifi-
caciones diferencias de calidad o de precio.

Las ciudades son el asiento de la burguesía, una cla-
se no feudal, de una visión mucho más amplia que la de los --
campesinos o nobles feudales. En las ciudades no solamente --
hay comercio y artesanía, sino también una comprensión mayor-
del mundo y un principio de gobierno representativo, ya no ba-
sados en el nacimiento, sino en la función social, en la capa-
cidad. (34)

IV. ESPAÑA

En la Península Ibérica, las ciudades y los pueblos -
se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el-
sistema patriarcal y según describe Tácito, los jefes de las-
tribus decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más-
importantes los resolvían las asambleas de tribus.

34) Vrom Juan. Esbozo de la H istoria Universal. Tratados y-
Manuales Grijalbo.- México Barcelona Buenos Aires. Pág. -
101.

En muchas ciudades las magistraturas comenzaban a ser hereditarias. (35)

El sistema municipal y las ciudades con su autonomía desarrolló el espíritu de las ciudades a la independencia y ello fue causa de que pudiesen defenderse durante tres siglos de Roma.

La gloriosa lucha de los lucitanos y la desesperada defensa de sus ciudades fue al fin dominada por la pérdida y la tenacidad de los romanos.

La destrucción de Numancia, que había logrado mantener su independencia, marcó el inicio de una nueva organización implantada por los conquistadores.

De Numancia "el vencedor sólo logró conservar vivos cincuenta hombres para adornar su triunfo y el botín fueron los escombros y las piedras calcinadas de la heroica Villa.

La pequeña ciudad sucumbía más gloriosamente que Cartago y Corinto y el recurso de sus resistencia vivió en el corazón de los españoles". (36)

Desde muy temprano los municipios tuvieron en los territorios reconquistados vida administrativa autónoma.

35) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal Editorial Porrúa, S.A., México 1979. Pág.70.- Tercera Edición.

36) Ibidem.

Sus libertades y derechos se consignaban en cartas - pueblas y cartas de franquicias que inicialmente concedieron - los reyes, condes y señores para traer pobladores, pero que - luego eran celosamente defendidos por el Concilium ó Consejo - Vecinal, que a veces se convertía en consejo abierto con la - participación de los vecinos más importantes.

En un principio el jefe político y judicial del consejo era nombrado por el rey o señor, después fué designado por la misma institución con el nombre de Juez y con varios alcaldes a sus órdenes. A los primitivos habitantes de los Municipios (re pobladores) se agregaron los cristianos (mazarabes), - judíos y moros procedentes de la zona musulmana de al-Andalus- y los siervos que abandonaban los feudos, formando en su conjunto una población de artesanos, comerciantes y funcionarios.

(37)

En efecto, los reyes de España cedieron grandes franquicias y privilegios a las gentes que fueron a fundar centros de población que, por su naturaleza inicial del permiso para - poblar un determinado lugar, fueron denominados cartas puebla, o sea permisos y derechos de población dándose el caso de que en otras poblaciones y ocasiones se refería no sólo a dicha si tuación, sino también a las poblaciones ya establecidas, otor-

37) Puiggros, Rodolfo. La España que conquistó el Nuevo Mundo. Costa Amic Editores, S.A. México, D.F. Pág. 25. Quinta Ed.

gándoles derechos específicos, por lo que, en ese caso al documento correspondiente se le llamó Fuero Municipal; aunque con posterioridad ambos términos fueron usados indistintamente con verdaderas leyes que consagraban las potestades de cada ciudad. (38)

Entre estas potestades se encontraba la más importante y celosamente defendida, la de autogobernarse; ya que los nuevos pueblos, fundados o reconstruidos, tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la "Asamblea de aforados", es decir, de los vecinos que aparecían en la cartapor medio de la cual se les otorgaban derechos o fueros. (39)

Esta Asamblea constituía el Cabildo abierto, y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de estos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender sus municipios, de ahí que cada vecino era también un miliciano, que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar; por ello, como logotipo representativo del Municipio español aparece, por una parte, la campana en la torre, que era la insignia con que se convocaba a los aforados para deliberar sobre sus problemas y decidir soluciones en ejercicio de su más preciado derecho, el de autogobernarse.

38) Robles Martínez, Reynaldo. ob.cit. pág.49.
39) Ibidem.

Esta catástrofe se consuma a raíz de que en 1520 se reúnen en Avila representantes de 15 Municipios, quienes se manifiestan resueltamente en favor de los fueros municipales, e incluso declarar la guerra a las comunidades, pero son derrotados por los comuneros en los campos Villalar en abril de 1521.

La etapa de decadencia se observa a finales del siglo XII y durante el siglo XIV en que se reimplantan los Tributos de Diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia en los acuerdos se veía disminuida, pues el Consejo tenía que aceptar la intervención de los Regidores perpetuos.

Los límites territoriales del Municipio eran continuamente mermadas a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes.

Los oficios consejiles, que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos cómo el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca.

Diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes, entre ellos, Don Alfonso X el Sabio, Don Felipe V, -

darían por resultado la decadencia de los Municipios. Así también los Reyes Católicos, defensores de un centralismo antifederal, procuraron a toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que quedaban a los - municipios.

Estas eran las condiciones reales en que se encontraba el municipio español, cuando se descubrió América.

V- MEXICO

A) PREHISPANICO.

La organización política de México antiguo representa varios niveles de integración político-territorial difíciles de analizar por lo incompleto de los datos y por la complejidad misma de una situación caracterizada por el entrecruzamiento de distintos señoríos y la variabilidad de las relaciones de dependencia política.

En el idioma náhuatl, como en la realidad política de aquel tiempo, no existía un término que correspondiera al concepto de estado nacional.

La idea de nación como grupo étnico, pero sin suponer ningún tipo de organización política, se expresa simplemente con la palabra tlaca "gente".

La idea de un grupo de gente organizado en territorio se designa con altepetl, pueblo o ciudad, literalmente "agua y cerro". El concepto de Estado se puede expresar con la palabra tlatocayotl, "gran ciudad" o capital, "gran rey", "gran -- reino".

EL nivel más amplio de integración político territorial es el imperio azteca.

El uso ha sancionado lo de imperio y se puede conservar el término para dar a entender que se trata de los organismos políticos de mayor amplitud en los que bajo el gran rey - (o reyes) cabeza del imperio, había otros reyes subordinados de menor categoría.

No se debe pensar que hubiera una administración uniforme ni centralizada de todas las partes del imperio; era fundamentalmente una alianza de tres grandes reinos: México, Texcoco y Tlacopan, con objetivos limitados. El segundo nivel es el representado por tres partes constituyentes del imperio azteca.

Cada una de ellas estaba encabezada por un gran rey - (huey tlatoani) soberano de la ciudad capital del reino, el cual comprendía también varias otras ciudades con sus respectivos tlatoani, los cuales eran generalmente parientes del gran-

rey y formaban consejos que eran los órganos supremos de gobierno. EL tercer nivel es el de los reinos o señoríos que formaban parte de lo que hemos llamado gran reino. (42)

La ciudad-estado gobernada por un rey (tlatoani) se puede tomar como la unidad política fundamental, bien fuera la capital de un reino o uno de sus señoríos componentes.

Comprendía una zona central que incluía los edificios públicos (palacios de gobierno y templos), rodeados de una zona de población de carácter urbano tanto por la densidad de las construcciones como por la ocupación de los habitantes, que eran los gobernantes con sus servidores, artesanos y comerciantes que debían sustentarse de los productos agrícolas traídos desde afuera. Además incluía también zonas rurales de población campesina.

Dentro de este tipo general había muchas diferencias locales.

En primer lugar, la importancia relativa de la población urbana en comparación de México podía haber llegado a las trescientas mil almas, aunque es más probable una cifra menor y gran parte de esta colaboración era de tipo urbano, concentrada en la isla donde estaba edificada la ciudad.

42) Historia General de México.- El Colegio de México. Tomo I. México, D.F., pág. 205.

Los señorios de baja categoría tenían una proporción menor de gobernantes y especialistas, pero con sus centros de carácter urbano. También había diferencias en la forma física del poblado.

Aunque había algunos centros y palacios fuera del centro ceremonial, era característico Tenochtitlan y Tetzcoco que los palacios y los templos principales de los distintos grupos que componían la ciudad estuvieran agrupados en un recinto central.

En el caso de Tetzcoco, había la tradición de que en una época anterior, los distintos templos habían estado repartidos por el territorio del señorío y que fueron concentrados en una época de centralización política. Entonces las zonas puramente rurales estaban bastante apartadas de la zona urbana.

En Tenochtitlan comprendían algunos islotes de chinampas cercanas a la ciudad y sobre todo colonias o estancias agrícolas en distintas partes de la tierra firme en las orillas norte, oeste y sur de la laguna.

Una ciudad comprendía siempre varios calpules como unidades territoriales y administrativas.

En Tenochtitlan, estos calpules estaban definidos territorialmente en la ciudad central, y por lo menos algunas --

instancias no eran calpules separados, sino colonias que comprendían gentes que correspondían a distintos barrios de la ciudad.

Los barrios o calpules, además de ser subdivisiones territoriales, tenían multitud de funciones en la organización social y se ha discutido también hasta que punto podrían ser unidades basadas en el parentesco.

El problema principal era que la misma palabra calpull se podía aplicar a las distintas partes en que se subdividía la sociedad según sus distintos grados de organización territorial.

La palabra parcialidad, a menudo usada en las fuentes, es por tanto, un equivalente adecuado, precisamente por su vaguedad. Es como si en el México moderno usáramos una misma palabra para designar estado, distrito, municipio, pueblo, barrio.

Los textos nahuatl usan la palabra calpull, como sinónimo del más frecuente altepetl (pueblo) para designar las que se han llamado en español tribus nahuatlacas (mexica, tepenaca, xochimilca, etc.). También la usan para las cuatro partes en que se dividía la ciudad de Tenochtitlan, y para subdivisiones menores, incluso barrios o aldeas integradas por un pequeño número de familias.

Algunas otras palabras usadas por grupos llamados también calpullis, tienen un significado más definido. Tratándose de los pueblos nahuatlacas, el nombre altepetl, pueblo o ciudad, es algo más preciso.

En cuanto a las subdivisiones mayores dentro de la organización política de la ciudad, lo que en español se llaman a veces cabeceras, se usa tlayacatl, derivado de yacatl, "nariz" o "punta" y que se entiende como gufa o delantera de algo. Por otra parte, las palabras tlaxilacalli y chinamitl ("cercado") también se usaban como sinónimo de calpulli, pero se suele referir a unidades más pequeñas y de menos categoría política.

El calpul era una subdivisión social que generalmente coincidía con una zona residencial o barrio y que controlaba ciertas tierras para el uso común o individual de sus miembros.

Funcionaba como una unidad corporativa en distintas esferas de la organización social. Económicamente, no sólo poseía la tierra, sino que era también la unidad responsable colectivamente por el pago de tributos y servicios personales.

En la división del trabajo había la tendencia a que los distintos grupos de artesanos tuvieran sus barrios particulares.

Los escuadrones del ejército se componían de gente de un mismo barrio y llevaban sus banderas distintivas. En la organización judicial, los jefes de los calpules representaban a su gente ante los tribunales. De las casas de solteros se dice que las había en los distintos barrios y las residencias sacerdotales o calmecac de la ciudad de México muestran cierta correspondencia con los calpules originales según las leyendas históricas. Cada barrio tenía sus dioses, patrones y sus templos y funcionaba como una unidad tanto para el culto de ellos como para organizar la participación en los cultos generales.

El calpulli fue la cédula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México prehispánico.

En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse un sustento. A cambio de estos derechos sobre la tierra, quedaban obligados ante el tlatoani "jefe de la tribu" a pagar un tributo en especie, el cual consistía principalmente en productos como el maíz, frijol, calabaza y chile; en ocasiones incluía productos de la cacería o la pesca.

Asimismo, estaban obligados a prestar sus servicios -

de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras cuya producción se dedicaba al sostenimiento del soberano, del templo de los empleados del palacio, de los jueces y de la guerra) y la construcción de obras públicas. (43)

El calpulli era una unidad económica autosuficiente, su miembros eran capaces de producir los bienes necesarios - para subsistencia. Construían sus casas de barro seco, elaboraban sus instrumentos de labranza (como la coa), vasijas, el metate para moler maíz, fabricaban sus armas (lanza, arco, - flecha) e instrumentos para hilar y confeccionaban sus telas con fibras de henequén.

Además de ser una institución económica, el calpulli fue una unidad en la que las familias trabajaban y convivían cotidianamente; tenían también sus propios dioses y festividades religiosas. También contaban con un jefe militar que cuidaba del orden y con representantes comunales designados por la misma colectividad.

Hay que destacar el hecho de que si bien cada calpulli tenía que tributar tanto al imperio azteca como a su tlahtoani en particular, constituía una unidad autónoma, descentrada, que podía fácilmente reproducirse a si misma.

43) El Desafío Municipal.- Centro Nacional de Estudios Municipales.- Serie; Colección: Democratización Integral de México, Secretaría de Gobernación. México, Pág.159.

En efecto, el Estado azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización interna política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

En cuanto a la organización política, el calpulli tenía su propio gobierno que estaba constituido por un consejo de jefes integrado por los hombres mas ancianos de cada familia. Todavía durante la época colonial, "...estos ancianos fueron llamados indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente", por ejemplo la sucesión de jefes de Consejo.

Dicho consejo designaba a todos los funcionarios del calpulli; quienes desempeñaban sus cargos durante toda su vida.

El teachcauh o -pariente mayor- era el anciano que se ocupaba de la administración de su localidad. Se encargaba de organizar el trabajo y la distribución de los productos indígenas de la comunidad, de la administración del régimen comunal agrario, de la conservación del orden e impartición de la justicia y del cultivo a sus dioses y antepasados.

El tecuhtl, era el jefe militar y se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y dirigía a sus tropas en caso de guerra.

El calpulli, como célula de la organización social y política, fue progresivamente destruido a raíz de la colonización española. A mediados del siglo XVI, esta institución - sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y por la metrópoli española.

B) MEXICO COLONIAL.

Es el Municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro.

El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fué la fundación de Veracruz, con Cabildo propio, quien al otorgar al conquistador, en ausencia del rey, - los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de - las atribuciones que carecía para emprender la conquista.

Aparte de que Cortés se proponía legalizar la ampliación de su empresa hay que admitir que la forma por él adoptada respondía a las ideas de la "representación popular" que - todavía conservaban su arraigo en aquéllos contemporáneos de las últimas libertades municipales.

"Cortés, jefe y tipo de los conquistadores de México, dice Miguel Macedo-, trafa acerca del Municipio las ideas dominantes de aquella época en España que, si vencidas en Villa

lar, no habían muerto con Juan de Padilla, ni desaparecido de las conciencias; respetaba al rey, en quien veía la autoridad suprema después del papa, pero no concebía un sistema de Gobierno sin Ayuntamiento o Consejos". (44)

Durante el despotismo ilustrado -surgido a mediados del siglo XIII -existía con los municipios europeos una centralización administrativa y fiscal absoluta.

Este modo de administración se copió en la Nueva España, ya que el Municipio mexicano de aquella época padeció esa centralización. (45)

Así existieron en la Nueva España visitadores generales -en la Roma Imperial se llamaban causantes públicos- que manejaban a su antojo la administración y rentas de los municipios que les asignaban.

Para esto, contaban entre otros funcionarios con el Contador General de la Comisión de propios, arbitrios y bienes.

- 44) Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A., México 1981.- Pág. 147.- Décima-Octava Edición.
- 45) El Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Municipales.- Secretaría de Gobernación.- Colección Democratización Integral, serie Estudios Municipales.-Pág.107.

En México la Revolución Francesa se reflejó en el orden municipal inyectando razones al movimiento de independencia que enarbola la bandera de la soberanía popular con la actitud asumida con el Ayuntamiento de la capital en 1808.

En su historia verdadera de la conquista de la nueva España, Bernal Díaz del Castillo, refiere que después de la llegada de Cortés a las Costas de Chalchihuacan, actual Estado de Veracruz, un grupo de parientes y amigos de Diego de Velazquez, Gobernador de Cuba y en aquél entonces comandante en Jefe de Cortés, se empeñaba en que todos los que con Cortés habían llegado a las Costas de México, se volviesen a la isla, una vez hechos los rescates que ya consideraban suficientes para haber justificado su aventura. (46)

Era el rescate de lo que les movía; el oro, sobre todo, el que ya habían acumulado y no el deseo de poblar, por lo que entre otros argumentos, alegaban que Cortés no tenía autorización para hacer poblamientos ni para seguir adelante en la empresa de la conquista.

Cortés, con sus compañeros más cercanos, entre ellos Alonso Hernández Portocarrero, Pedro de Alvarado, Cristóbal de Olid, Alonso de Avila, Juan de Escalante, Francisco de Lugo, -

Francisco Montejo y el propio Bernal Díaz, dió su primer gran paso en la política que le daría la legalidad para ir al encuentro del poderoso Moctezuma.

Los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el primer municipio y Cabildo formados en México a la usanza del derecho municipal español de la Edad Media, en la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519.

En 1519 Cortés desembarcó en las Costas Indígenas, - cerca de la actual Veracruz, ("verdadera cruz"), pues se cuenta que el desembarco se produjo en un jueves santo de la Veracruz, e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba y la solemne fundación de un Ayuntamiento.

Ante los magistrados de la "Ciudad" de Veracruz resignó Cortés los poderes que había recibido en Cuba; y de aquellos en su calidad de representantes de la Colonia en México, recibió nuevos poderes; y habiendo legalizado así de la mejor manera que pudo su ascenso a un mando independiente, desde los tórridos matorrales de Veracruz hasta la meseta Central de México. Después de algunas luchas, las ciudades cercanas a la meseta consintieron en ayudarle con alimentos, cargadores y guerreros, y aprovechando astutamente las supersticiones

de Moctezuma, el caudillo azteca, efectuó Cortés la entrada - pacífica de su ejército en Tenochtitlan, la capital, edificada sobre las islas del lago de México.

Su ocupación pacífica fué corta, el celo de los españoles en la destrucción de templos paganos provocó un levantamiento en el que fué muerto Moctezuma, y Cortés tuvo que retirarse de la ciudad combatiendo a lo largo de los canales durante la noche, perdiendo en ella una tercera parte de sus hombres y casi todo su bagaje. Sin embargo, las tribus auxiliares permanecieron a la alianza con España y Cortés fué reforzado por otra expedición procedente de Cuba. Construyó bergantines para luchar en el lago y puso sitio formal a la ciudad, saqueándola y destruyéndola. (47)

Esta fundación como ya se mencionó, no obedeció al - deseo de fincar la estructura jurídico-política del territorio por conquistar, sino para investir a Cortés de autoridad para realizar la conquista en México, que le había sido retirada -- por Diego Velázquez, Gobernador de Cuba, en los incidentes que precedieron a su partida a la Habana.

Una vez creada la autoridad de la Villa de la Vera--- cruz, Cortés, viendo en el Ayuntamiento el representante del -

Emperador en las nuevas tierra, le entrega sus deficientes poderes y es nombrado a su vez Justicia Mayor y Capitán General.

De esta forma se independiza Cortés de Velázquez, quedando la obligación de cumplir sus órdenes y legaliza la autoridad con que va a iniciar la conquista.

Así nació de manera formal, el primer Ayuntamiento de América Continental, en un acto legalista de Cortés, apoyado en la "unanime" voluntad de sus acompañantes y para el propósito de independizarse de la autoridad de Velázquez, hasta que su majestad otra cosa mandase.

Son de Cortés las primeras ordenanzas que empiezan a aplicarse en la recién fundada capital de la Nueva España, conquistada que fue la Tenochtitlan indígena. Y no fué sino hasta 1573, cuando Felipe II expidió de modo general, las famosas ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las indias, que perduraron hasta 1776, cuando se dictaron las ordenanzas de intendentés.

Las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II en 1578, rigieron en América para la fundación de pueblos y ciudades y extendieron los consejos municipales entre españoles, criollos e indígenas. (48)

48) El Desafío Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. Serie, Colección Democratización Integral. Estudios Municipales. México, Secretaría de Gobernación.-Pág.39.

El régimen municipal español, se puede hablar de una -
etapa Previllalar y de otra larga etapa post-Villalar.

En España, el triunfo de Carlos V sobre los comuneros-
de Castilla, significó la victoria del absolutismo y de la Cen-
tralización.

En América, representó la consolidación del Imperio en
el régimen Colonial. Así, el Municipio Hispanoamericano vió li-
mitado su derecho del vecindario a elegir libremente sus magis-
trados locales, se acostumbró la venta de regidurías, se sujeta
ron a revisión central las ordenanzas municipales y, en general
se quebrantó el régimen democrático en los Municipios.

Al frente de cada Municipio había un cabildo o Ayunta-
miento.

Bajo Carlos V, en las ciudades principales de Hispanoa
mérica debía haber doce regidores y seis en las demás ciudades,
Villas y pueblos.

Para estos cargos solamente podían ser electos los ve-
cinos del Municipio. Con Felipe II se hizo abiertamente la ven-
ta de los cargos municipales. Al principio hubo dos alcaldes, -
pero después se redujeron a uno.

En cuanto a las ciudades metropolitanas, debían tener
un alcalde mayor o corregidor, representante del poder central.

Los capitulares eran: tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin ser miembro del Cabildo figuraba a su vez el procurador de la ciudad.

Entre los poderes que los gobernadores delegaban a sus tenientes, figuraba el de fundar poblaciones. Tales fueron los casos de Popayan y Cali, por Belacazar; Tunja por Suárez Rendón; Guatemala por Alvarado y Quito por Almagro.

Los regidores eran seis en los lugares chicos y doce - para los mayores, pero había pueblos con cuatro regidores, y en puebla llegaron a veinte.

Los cabildos o municipios indígenas contaban con alcaldes, regidores, un escribano y alguaciles.

En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores.

Tenía además, un Alférez real, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del propio Cabildo, como los diputados de los pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndiga y pósito, el contador, el mayor domo de propios y rentas, los fieles ejecutores y el veedor del matadero.

El oficio de regidor reunía la más alta investidura - entre los magistrados del municipio, pues era el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas, ejecutivas y a veces judiciales.

La ciudad de México-Tenochtitlan- tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521.

Entonces, Cortés fundó el primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacan. Esos primeros libros de cabildo se perdieron y los que se conservan comienzan con el acta de 8 de marzo de 1524, fecha en la que ya funcionaba el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

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

Los primeros Ayuntamientos de la ciudad de México, se conformaron por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles.

En 1526, los ediles se elevaron a 12, en 1528 se fijaron 12. Después el Ayuntamiento se había de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus

puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

La capital recibió los títulos de "la muy noble, insigne y muy leal e imperial ciudad de México, con privilegios y preeminencias de grande, como metrópoli de la Nueva España".

Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba el poder central.

Las Villas y Poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

A finales del siglo XVIII, la política de España -- ejercida en sus colonias cambió de rumbo, dando paso a un nuevo tipo de centralismo basado en el modelo de administración francés.

Este modelo confería al Estado el carácter de poder único frente a instituciones como la iglesia, las distintas entidades gubernamentales y los diversos funcionarios públicos.(49)

Al morir Carlos II, el último monarca de la casa de los Hasburgos, fue designado como rey de España Carlos III, -- (1759-1788), representante de los Borbones, quien emprendió -- una serie de reformas en España y en sus colonias mismas.

49) Centro Nacional de Estudios Municipales. ob.cit.págs.171 y-172.

En efecto, dicho rey estableció una nueva división político-administrativo del territorio mexicano designada con el nombre de sistema de intendencias.

Estas entidades estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la corona española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los Ayuntamientos novohispánicos en lo que a finanzas se refiere.

En el siglo XVIII la dependencia de los municipios, en relación a la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades.

En lo sucesivo, la intervención de los intendentes en la Nueva España deterioró aún mas la autonomía hacendaria de los municipios, pues dichos intendentes tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la Junta de la Real Hacienda Española. Finalmente, el Virrey, por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del municipio.

Asimismo el intendente organizaba las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales.

En suma, todos los asuntos que fueron objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes. Por consiguiente, el poder de decisión recayó fundamentalmente en el Virrey y en los intendentes, representantes directos del Estado español.

C) MEXICO INDEPENDIENTE.

Durante casi todo el período colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX el municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquél entonces.

EL grupo de los criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a promulgarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares. También pugñó por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México fue el portavoz del descontento criollo en los tiempos que antecedieron a la independencia de México. Paralelamente, diversos ayuntamientos ubicados en regiones importantes agrícolas, mineras y comerciales de la Nueva España, expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política existente en esos momentos.

Así, los cabildos de Chihuahua, Monterrey, San Luis Potosí, Zacatecas, Campeche, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Valladolid, Nueva Galicia, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, denunciaron la situación precaria por la que atravesaban sus regiones.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés, en el acto inicial de la Conquista, el Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la Soberanía, pues afirmaron que "es contra los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle rey sino es ella misma - por el consentimiento universal de sus pueblos".

El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la guerra de independencia, que después de once años había de poner fin al régimen colonial. (50)

EL hecho se explica no en función de la autonomía municipal (que no existía), sino porque el Ayuntamiento de la capital había ido a parar en manos de los criollos, quienes por su capacidad y su riqueza estaban en condiciones de adquirir en venta o -

50) Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero.-Mexicano esta es tu Constitución.- LI Legislatura de la Cámara de Diputados.-Págs.215 y 216.

por herencia los oficios consejiles. No era que el Ayuntamiento actuara en nombre de una ciudadanía que con su voto le hubiera dado su representación, sino se trataba de una clase poderosa social y económicamente que había obtenido por medios distintos del sufragio los principales cargos del cabildo y que desde ahí intentara hacer la independencia en beneficio propio. (51)

El 8 de julio de 1808 llegó a México la noticia del motivo de Aranjuez, de cuyos resultados abdicó Carlos I en favor de su hijo el príncipe de Asturias, quien recibió el nombre de Fernando VII y cayó el válido Godoy.

Se esperaba la notificación oficial para la proclamación del nuevo soberano, cuando el 14 de julio se tuvo conocimiento de las renunciaciones en Bayona de los reyes de España, en favor de Napoleón y del nombramiento de Murat como lugarteniente-mandado reconocer como tal por el Consejo del reino.

La audiencia de México se reunió al día siguiente en su carácter de Real Acuerdo, bajo la presidencia del Virrey Iturrigaray, y en la Gaceta del 16 se dió a conocer, sin ningún comentario, los documentos recibidos. Pocos días después, el 21, la audiencia hizo saber que se esperarían las noticias ulteriores "para los demás que corresponda".

51) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1981. Págs. 148 y 149 Decimo-octava edición.

Mientras tanto el Ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición, que había elaborado el regidor Azcárate y apoyado del Síndico Don Francisco Primo de Verdad. "Publíquese a continuación la representación del Ayuntamiento de México, a título de haber sido el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo".

La representación del Ayuntamiento fue transmitida por el Virrey a la audiencia, la que se opuso a las pretensiones de los criollos.

El día 23, al conocer la respuesta de la audiencia, el Ayuntamiento observó al Virrey que las ordenes de Murat sin duda no tardarían en llegar, y "seguramente con nuevo Virrey y empleados".

A partir de entonces los acontecimientos se desarrollaron aceleradamente en la capital del virreynato, como otras tantas resonancias de las que se sucedían en la Península Ibérica: el alzamiento del pueblo español en favor de Fernando y en contra de Napoleón, la Constitución de la Junta de Sevilla y después la de Asturias.

Durante seis meses, y particularmente en cuatro asambleas a que convoca el Virrey, la ya antigua querrela entre españoles y criollos se exteriorizaba en una polémica de índole legalista, donde las leyes de castilla que preveían la vacancia del trono, tenían de trasfondo la doctrina de Suárez, de Soto y de Molina acerca de la soberanía popular.

Las medidas que a principios de septiembre tomaba Iturrigaray para la reunión de un Congreso de Ayuntamientos y la actitud de los criollos en la última de las cuatro asambleas, hicieron pensar al partido español en la conveniencia de paralizar el movimiento emancipador mediante la destitución del Virrey.

Un grupo de españoles encabezados por el hacendado Don Gabriel de Yermo, se apoderó de la persona de Iturrigaray en la noche del 15 de septiembre del aquél año de 1808 y apresó a los dirigentes criollos, entre ellos Azcárate, Verdad y el fraile Melchor de Talamantes, al día siguiente la audiencia reconoció por Virrey a don Pedro Garibay.

Así terminó el intento legalista de los criollos de la capital para hacer la independencia bajo el nombre de Fernando VII, con apoyo en citas legales y doctrinarias deducidas de la traducción española.

De 1808 a 1810, el estado de nuestro municipio fue el -

mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba.

En este breve período en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que el interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud, y tantos otros principios esbozados en los idearios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón.

Es explicable, por ello, que sólo contemos con una brevísima alusión al Municipio, en que Don Miguel Hidalgo reconoce el trasfondo sociológico de este órgano, señalando: "...Establezcamos un gobierno que se componga de todos los representantes de todas las ciudades, Villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo; ellas entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extradicción de su dinero; fomentará las artes, se avivará la industria, haremos libre uso de las riquisimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta

de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias - que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este - casto continente.

Durante el período independiente la evolución de la - institución municipal se vió seriamente afectada, pues su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos - políticos; más aún, ante la gravedad de los problemas políticos, financieros y económicos por los que atravesaba el país, el Municipio apareció siempre en segundo plano.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN EL MEXICO COLONIAL Y EN LA INDEPENDENCIA

EL MUNICIPIO EN EL MEXICO COLONIAL.-

El Municipio se incorpora al proceso histórico de México desde el momento mismo en que arribó Hernán Cortés, y que con una formación jurídica y con el ánimo de alejarse de Diego Velázquez que era Teniente de Almirante en Cuba, formó el Primer Ayuntamiento Mexicano mas como maniobra jurídica que como vocación genuina democrática.

El conquistador Hernán Cortés trató de mostrar los hechos ocurridos de una manera distinta a la realidad, ya que en "la primera carta-relación de la justicia y regimiento de la Rica-Villa de la Vera Cruz a la Reina Doña Juana y al Emperador Carlos V, su hijo" (1) de fecha 10 de julio de 1519, dice que los españoles "personas nobles, caballeros hidalgos" decidieron que mejor servirían a la Corona en lugar de desposeer a los indígenas de su oro, y que debían regresar a la Isla de Cuba y entregárselo a Diego Velázquez, era preferible fundar una población sujeta a la soberanía de los monarcas peninsulares y debido a ello Cortés nombrara para aquella Villa que se fundara, alcaldes y regidores en nombre de la alteza real de España y creando con ello el ayuntamiento donde los ayuntados se -

encontraran en un cabildo y procedió el mismo Hernán Cortés a nombrarse justicia mayor, capitán y cabeza del Ayuntamiento, hasta que España dispusiera lo conducente en definitiva.

"A medida que penetraron los conquistadores en territorios indígenas e iniciaron la colonización de México, se fundaron ayuntamientos en las poblaciones indígenas conquistadas destacando entre otros el ayuntamiento de Coyoacán y -- que actualmente es el que ocupa la ciudad de México". (2)

A pesar del caos legislativo que caracteriza la colonia; por lo regular errática y contradictoria en ocasiones - ineficiente legislación, coexistieron tres regímenes jurídicos municipales, que en ocasiones se complementaron y fueron:

- 1) La organización primitiva, mientras no se opusiera a la religión, al Derecho natural y a las leyes de Indias.
- 2) Los ayuntamientos de indios.
- 3) Régimen Municipal Español con sus necesarias adaptaciones.

Durante el siglo XVI, el componente municipal de la política de los indígenas consistió en que al principio los caciques -

indígenas, los gobernantes prehispánicos, conservaron sus potestades en las cabeceras, pero después, se les fueron reduciendo progresivamente dichas facultades y llegar así a sustituirlos por ediles indígenas cercanos al modelo establecido por los españoles.

En los siglos XXVII y XVIII, los Ayuntamientos de las comunidades indígenas eran elegidos por los principales y solo en caso de alguna disputa entre ellos eran designados por autoridad virreinal.

Es conveniente aclarar que aun cuando la vertiente Europea de formación del Municipio en la Nueva España, se remonta a las raíces sobre todo castellanas y éstas a las romanas, el municipio novohispánico se estructura y enriquece -- cuando culminó la reconquista del territorio Español y se crea el proceso de formación del Estado-Nación, ya que los reyes Españoles auspiciaban las libertades municipales en las poblaciones que se reivindicaban de los ; principalmente para debilitar a los señores feudales y se consolidara así la monarquía y se observó también a través de su poder jerárquico una supeditación hacia la monarquía lo que ocasionó que el municipio Novohispánico sufriera debido por el reglamentarismo y la centralización que había, todos los ordenamientos emanaran de la corona y que éstos rigieran los aspectos mas irrele-

vantes de la vida colonial, lo que ocasionó que perdieran be-
ligerancia el cabildo abierto y el principio de eligibilidad-
del cuerpo edilicio y como manifestación de la corrupción que
caracterizó a la administración colonial un elevado número de
regidorías y sindicaturas y así como otros cargos consejiles,
pudieron arrendarse o adquirirse en propiedad.

Existió en un principio un espíritu republicano en -
la Institución Municipal pero decayó cuando se comercializaron
los cargos y se possibilitó el hacerlos vitalicios y heredita-
rios, pero los cuerpos edilicios estuvieron sujetos al severo
poder jerárquico de las autoridades coloniales y aun de la -
Corona Española con lo que la autonomía municipal fue cada -
vez mas reducida y solo ciertos factores o circunstancias co-
mo una falta de comunicación expedita y oportuna provocaban -
que se ejercieran facultades de autodeterminación.

EL MUNICIPIO Y LA INDEPENDENCIA.-

Diversos factores propiciaron la independencia de la -
colonia Española en favor de México, pero la principal de la -
cerrazón de la clase peninsular y la existencia de una impla-
cable ley de contradicciones históricas, que impedía que los-
nuevos habitantes de la nueva España, los criollos ascende--
ran a los altos cargos militares, eclesiásticos o burocráticos

lo que condujo a que el criollismo encontrara en los ayuntamientos mas importantes de la época; como los de la Ciudad de México, Puebla y Veracruz la concurrencia de funciones públicas de los Españoles Peninsulares con los criollos.

Posteriormente, un hecho histórico cambiaría la forma tradicional del municipalismo, ya que la invasión napoleónica a España y la deslegitimación y la falta de un monarca debido a la conducta de Carlos IV dan pie a que los ediles criollos escriban uno de los momentos mas gloriosos del municipalismo Mexicano y el papel protagónico recayó en el honorable Ayuntamiento de la ciudad de México y específicamente en las personas de Primo Verdad, Talamantes y Azcárate, ya que el Ayuntamiento antes referido plantea a la real audiencia y al Virrey Iturrigaray, que se declaren insubsistentes las abdicaciones de Carlos IV y de su hijo Fernando; que se desconozca a todo funcionario que pretenda venir a gobernar a la Nueva España, que el propio Virrey Iturrigaray gobierne por delegación del Ayuntamiento de la ciudad de México en representación del Virreinato, además de que se convoque al resto de los cabildos para que se manifieste en torno a estas provincias y que los Ayuntamientos envíen Procuradores, es decir representantes a fin de celebrar un congreso que se aboque a conocer los acontecimientos de la época.

Mas tarde se planteo un Congreso Virreinal formado - por los representantes de los diversos cuerpos sociales lograda como resultado un nuevo planteamiento sobre el cabildo ya que se introduce por vez primera elementos nuevos a la teoria politica del poder real ya que se dice que "Fernando VII conserva el derecho a la corona (pero)... el Rey no puede disponer de los reinos a su arbitrio, carece de la facultad de enajenarlo". "La soberania le ha sido otorgada al Rey por la Nacion de modo irrevocable y existe un pacto original, basado en el consenso de los gobernados, que el rey no puede alterar".

Tal doctrina tan revolucionaria, sustentada por Suárez y Alegre hace que titubeé el Virrey y existe una gran alarma en la Real Audiencia, los odores advierten que de prosperar la propuesta se podria desembocar en la Independencia disolviendo el ayuntamiento, mandan a prision a las cabezas - del movimiento y deponen al vacilante Iturragaray mediante un golpe de Estado de Yermo.

No obstante, que los sucesos de 1808 se vieron frustrados y se caracterizaron principalmente por su confusion, es - indudable que contribuyeron a la integracion del proceso independiente. Don Lucas Alamán mismo, postula que lo demandado por los municipales "era el plan de los individuos influyentes - en la municipalidad aprovechar las circunstancias en que España se hallaba para hacer la Independencia; mas la opinion de -

este plan no podía presentarse a las claras, por estar muy arraigada en los ánimos del pueblo la fidelidad del monarca, de que acababa de dar tan señaladas pruebas". (3)

Otro aspecto importante y que influyó en la evolución municipal en México lo representa la Constitución de Cádiz, ya que esta carta recoge parcialmente las aspiraciones liberales y fue jurada en Nueva España escasos meses después de que se aprobara en la Península Ibérica, además de que dicha Constitución tuvo una vigencia intermitente, dejó sentir sus efectos en la vida municipal de México y con las diputaciones provinciales colocó cimientos de lo que mas tarde sería el Movimiento Federalista de la Nueva Nación.

En la evolución de los textos constitucionales sobresale la Carta Magna de Cádiz por la largueza con la que establece los elementos básicos del régimen municipal, desarrollado en el capítulo del título relativo al gobierno interior de las provincias y pueblos ya que universaliza la formación de ayuntamientos en toda población con mil o más habitantes y previene que se integrarán por el Alcalde, los Regidores y el Síndico Procurador, de acuerdo con lo que establecían dichas leyes.

Además, dicha Constitución introduce a la vida local -

novohispánica el principio republicano municipal al señalar - que los ediles serían electos popularmente y que correlativamente, cesarían en sus funciones los llamados oficios perpetuos, y la elección era anual e indirecta con el único fin de evitar la perpetuación en el cargo y solo procedía la reelección transcurridos por lo menos dos años de ejercida la función además de que los empleados reales no podían desempeñar cargos concejiles.

En la Constitución de Cádiz precisa la competencia mínima del ayuntamiento y era manejar la policía de salubridad y comodidad, auxiliar al alcalde en la seguridad pública, administrar los caudales, hacer el repartimiento y recaudación de contribuciones, vigilar los establecimientos educativos - sufragados con fondos del común, cuidar de los hospitales, - hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, vigilar la construcción y reparación de caminos, puentes, cárceles, montes del común y en general de las obras públicas de necesidad, de utilidad y ornato, además de labo--rar las ordenanzas municipales presentarlas a las Cortes por medio de las diputaciones provinciales, para su aprobación y promover la agricultura, industria y comercio.

Los impuestos se votaban por las cortes y los ayunta--mientos quedaban bajo la inspección de la Diputación provin--cial, quien conocía del manejo de los caudales municipales.

En Cádiz y principalmente se refleja en la Constitución elaborada que la Independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa y la Invasión Napoleónica de España habían comenzado un proceso que no podría culminar mas que con la liberación de las colonias y que bajo el debate acerca de la autonomía Provincial y Municipal yacía la vocación Federalista.

Por lo mismo Ramos Arízpe, coincidiendo con otros representantes pugna por la autonomía de los Ayuntamientos y las diputaciones provinciales y se opone a la institución de las jefaturas políticas por ser instrumentos de centralización.

Por lo tanto el carácter local que el Municipio tiene en la teoría clásica se configuró en Norteamérica ya que el federalismo norteamericano siempre ha considerado que el municipio es una Institución de Derecho Local que atañe al régimen interior de los Estados y no a la Carta Federal.

EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA Y EN LA CONSTITUCION DE 1824.-

No debe desconcertar que los intentos constitucionales de la insurgencia y mas tarde de los primeros años de la Independencia no repararan mayormente en el municipio, en unos casos la omisión y en otros la incongruencia explican la concurrencia de dos factores principales: algunos de esos

intentos se dieron antes de que triunfara en definitiva el movimiento independentista y la regulación de la institución municipal ya que parecía inoportuna e irrelevante cuando se trataba de discutir y discernir sobre alguna solución constitucional de República, Monarquía o Federalismo Centralismo.

El municipio tiene en la teoría que se configuró en Norteamérica, de que dicha institución es una Institución de Derecho Local ya que atañe al régimen interior de los Estados y no la carta fundamental y que México se preocupó por dar carácter orgánico al movimiento insurgente, promovido en 1811, la Suprema Junta Nacional Americana, como máximo cuerpo de gobierno y elaboraron los lineamientos de una constitución que fueron llamados "Elementos Constitucionales".

Dichos elementos son de carácter conservador ya que la Soberanía reside en la persona de Fernando VII y el catolicismo es la única religión oficial, además se introduce por vez primera en elementos básicos del constitucionalismo liberal, este documento elaborado por Rayón se caracteriza por dar una gran importancia a la organización del poder público y por lo tanto no estructura al municipio, pero si reconoce su existencia y lo hace partícipe y responsable de los procesos políticos fundamentales ya que señala: que la Suprema Junta con acuerdo del ayuntamiento podrá otorgar carta de naturalización

a los extranjeros y dispone además que los representantes personales serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos y estos deberán ser las personas mas honradas y de mayor preparación.

Aunque este documento no gozó de vigencia influyó de manera significativa en el proceso formativo de la Constitución de Apatzingan, que también tiene el nombre de Decreto-Constitucional para la Libertada de América Mexicana del 22- de octubre de 1814 y que fue el fruto de los trabajos que llevó a cabo el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo ya que el Supremo Esfuerzo de Morelos por institucionalizar la Independencia de México y de organizar un nuevo cuerpo político se logró hasta la elaboración de la Constitución antes señalada. Cabe Señalar que esta Constitución supera los lineamientos del documento de Rayón y se caracteriza por su riqueza dogmática y en particular por la generosidad y alcance de los derechos individuales de los ciudadanos, además del elemento político territorial que repercutió en los dos conceptos importantes que son: el federalismo y el centralismo, señalando cuales serían las provincias que integran a la América Mexicana y con ello esta Constitución consagra de una manera superficial y precaria la garantía institucional del municipio, en su artículo 208 dice que los Ayuntamientos continuarán mientras no se adopte otro sistema.

El plan que expide Agustín de Iturbide y que expone - las bases para la Consumación de la Independencia, tuvo el se guimiento determinante de los insurgentes encabezado por el - Caudillo del Sur, Vicente Guerrero. Dicho plan no contiene - lineamiento alguno sobre la vida de los municipios y además - los Tratados de Córdoba celebrados por Juan O'Donoju que fue - el último virrey español, los señores Agustín de Iturbide, - José Domínguez y José Joaquín de Herrera. Dicho tratado reco - noce la independencia de América Mexicana pero no consagra - ninguna disposición alguna sobre el Municipio.

EN 1822 la Junta Nacional Instituyente que formó Itur - bide y que se dió el título de Emperador, emitió el Reglamen - to Provisional Político del Imperio Mexicano con el propósito de disponer de un ordenamiento básico en tanto se elaboraba la Constitución del nuevo Estado. Dicho Reglamento consagra de - rechos individuales y liberales congruentes con el Gobierno - Monárquico Constitucional que se estaba instituyendo y se crea - ba por vez primera el principio de división de poderes, la - organización territorial del Imperio descansa en la figura - del Jefe Político cuyo principal objeto es el de conservar el orden social y la tranquilidad pública, además de ejercer vi - gilancia sobre los ayuntamientos a fin de cuidar de que die - ran el exacto cumplimiento a sus obligaciones dichos funciona - rios eran el conducto con las diputaciones provisionales.

a los extranjeros y dispone además que los representantes personales serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos y éstos deberán ser las personas mas honradas y de mayor preparación.

Aunque este documento no gozó de vigencia influyó de manera significativa en el proceso formativo de la Constitución de Apatzingan, que también tiene el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana del 22 de octubre de 1814 y que fue el fruto de los trabajos que llevó a cabo el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo ya que el Supremo Esfuerzo de Morelos por institucionalizar la Independencia de México y de organizar un nuevo cuerpo político se logró hasta la elaboración de la Constitución antes señalada. Cabe Señalar que esta Constitución supera los lineamientos del documento de Rayón y se caracteriza por su riqueza dogmática y en particular por la generosidad y alcance de los derechos individuales de los ciudadanos, además del elemento político territorial que repercutió en los dos conceptos importantes que son: el federalismo y el centralismo, señalando cuales serían las provincias que integran a la América Mexicana y con ello esta Constitución consagra de una manera superficial y precaria la garantía institucional del municipio, en su artículo 208 dice que los Ayuntamientos continuarán mientras no se adopte otro sistema.

de los Estados y se les impone la de informar al Congreso sobre sus ingresos y egresos y sobre sus movimientos económicos productivos y demográficos por lo cual el Municipio es considerado una Institución de derecho local y debido a ello el Acta - de 1824 no contiene prevención alguna sobre el - ente Municipal.

La Constitución de 1824 sigue las líneas generales - del Acta Constitutiva ya que en lo referente al Municipio ni-
siquiera consagra la llamada garantía institucional por lo - que no se manifiesta en el sentido de que los Estados se com-
pondrían de Municipios, cabe señalar que esta carta consagra - al Federalismo como la fórmula que evita el desmembramiento -
de nuestro estado mexicano y que asegura un arreglo Democráti
co. El Constituyente de 1824 se empeñó en febinir las rela-
ciones entre los poderes nacionales y los estados, es decir, -
la distribución de competencias para la cuestión municipal al
quedar reservada a la esfera estatal quedaba en manos de los -
Constituyentes Locales y en todo caso de los Legisladores Or-
dinarios del Estado.

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS.

Las corrientes conservadoras que no habían sido defi-
nitivamente derrotadas con la Constitución de 1824, lograron-
gracias al talento de Lucas Alamán y las reformas de Gómez -

Farías lograron adueñarse del poder y abrogaron la carta liberal e instauraron la primera Constitución Centralista y que se llamó "Las Leyes Constitucionales de 1836". Dichas leyes poseen mayor contenido municipal que las Leyes Federales del Siglo XIX. En esta Constitución Centralista se suprime el concepto de Estados Soberanos dotados de la capacidad de darse sus propias Constituciones y se crean departamentos que carecen de facultades constituyentes y legislativas, lo que dió como origen que en las Leyes Constitucionales de 1836 se dispone que haya Ayuntamientos en las Capitales de Departamento, en los lugares que existían en 1808, en los Puertos con cuatro mil habitantes o más y en los poblados que tuvieran cuando menos ocho mil habitantes.

En las poblaciones que no estuvieran colocadas en esta hipótesis existirían Jueces de Paz, los Ayuntamientos eran de elección popular, cabe señalar que esta Constitución Conservadora dió a la cuestión tributaria una de las mas relevantes de la vida Municipal ya que al Ayuntamiento correspondía recaudar e invertir sus ingresos propios, así como sus arbitrios de igual manera al número de integrantes de los Ayuntamientos, es decir Alcaldes, Regidores y Síndicos, pidiendo opinión a las Juntas Departamentales y Gobernadores.

La competencia Municipal tenía a su cargo la Policía de Salubridad y Comodidad, cuidar de las cárceles, de los --

hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, las escuelas de primera enseñanza que se pagan con fondos del común, la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y por último promover el adelantamiento de la agricultura, la industria y comercio.

Los Gobernadores de los Departamentos eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las Juntas Departamentales, ejerciendo estrecho control sobre los Ayuntamientos con el auxilio de prefectos y subprefectos, y además se podían suspender a los Ayuntamientos con el simple acuerdo de la Junta Departamental.

Dicha facultad se le tenía que dar cuenta al Gobierno Federal para su confirmación o rectificación, además de eso el Gobernador estaba facultado para resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de Ayuntamientos y admitir o no las renunciaciones de sus individuos. Las juntas por su parte, eran competentes para iniciar ante el Congreso Leyes relativas a la Administración Municipal, informar con el Gobernador las ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos. Los Prefectos eran responsables de velar sobre el debido cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos con el auxilio de los subprefectos que eran funcionarios y agentes a nivel de Partido.

Es preciso señalar que hay una excesiva ignorancia en los asuntos municipales ya que los Ayuntamientos carecen de facul-

tades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los Funcionarios Administrativos.

La infortunada guerra de Texas y el rechazo de los Federalistas a la Constitución Centralista, llevaron a que se presentara un proyecto de enmiendas democratizadoras y que por una rebelión Santanista, no llegó a culminar.

Este proyecto incluye diversas propuestas concernientes al gobierno local y en particular a la vida municipal que mas adelante se tomarían y persistirían en la legislación local por lo que se promovió que las Juntas Departamentales tuvieran a su cargo el examen y la aprobación de las cuentas de recaudación e inversión de los propios y arbitrios de los pueblos, lo que mas tarde se encomendaría a los Congresos Estatales y los arbitrios son los Impuestos Municipales.

Se planteaba la posibilidad de que hubiera Ayuntamientos en las capitales de departamento en los puertos de mar y en las poblaciones que designaran las Juntas Departamentales - además de que los ediles fueran a través de elección popular y su renovación sería por tercios bienalmente; por lo cual se fija la competencia municipal los servicios públicos a su cargo y la tarea en general de promover el adelantamiento de la agricultura industrial y comercio.

La Segunda Constitución Centralista que se llamó "Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843", fue fruto de

la Junta Nacional Legislativa que integró el Presidente de la República Nicolás Bravo, bajo la influencia de Santa Anna, - después de tres años de precaria vigencia y a causa del movimiento que se suscitó en la Ciudadela, es abrogada esta carta. En este período las asambleas departamentales poseían amplias e inconvenientes facultades en materia municipal y eran las siguientes:

- 1.- Establecer los Municipios.
- 2.- Expedir sus Ordenanzas.
- 3.- Reglamentar la Policía Municipal.
- 4.- Aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos municipales.

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857.-

En el marco de la guerra que se suscitó con los Estados Unidos de Norteamérica, se celebró de manera extraordinaria un constituyente que hizo que surgiera la Constitución Federalista de 1824 introduciéndole reformas del acta de 1847, entre aquellas reformas se encontraba la creación del Estado de Guerrero y que estaba compuesto por los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa; y de la municipalidad de Coyuca, pertenecientes a los Estados de México, Puebla y Michoacán, teniendo como condición la de que las legislaturas aprobaran dicha segregación. Otra de las reformas era que se consagraba el Juicio de Amparo pero no existía referencia alguna sobre los Municipios.

Mientras se elaboraba la nueva Constitución que respondería a las demandas democráticas del movimiento antisanta nista, el Presidente sustituto Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

Dicho Estatuto desarrolla las garantías de libertad y seguridad, dentro de la mas firme tradición liberal, fija los fundamentos orgánicos de la República y adelanta la fórmula Federal, que la Carta Magna de 1857 consagraría definitivamente; en lo referente a las cuestiones municipales se puede apreciar que sufrió influencia de las bases orgánicas ya que atribuyen al Gobernador las facultades de establecer corporaciones

municipales y de expedir sus ordenanzas, así como de aprobarlos presupuestos de ingresos y egresos en los municipios. El estatuto antes aludido tiene el mérito de clasificar los bienes, contribuciones y rentas en general del Gobierno Nacional de los Estados y de los Municipios, sin embargo la mayor trascendencia para la institución del municipio fue dejado de lado.

Fiel a la concepción federalista del Municipio, la - regimentación de éste se abandonó a las soberanías estatales, hallándose referencias superficiales en cuestión de la existencia del propio municipio por lo que era obligación ciudadana inscribirse en el padrón municipal. Así se apunta en esta Constitución que es obligación de todo mexicano contribuir en los gastos públicos, tanto de la federación como la de los Es tados y Municipios en que se encuentre.

El Federalismo condujo a que esta Carta Magna de 1857 no consagra la garantía Institucional del municipio en su artículo 72, relativo a las competencias del Congreso, ya que - esta Institución encuentra su sustento constitucional en la - parte sobre el Distrito Federal y de los territorios en el - cual el Congreso podrá legislar: "Para su arreglo interior - del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que - los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, Municipales y Judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales", pero dicha fracción se reformó en 1901.

La postura que asumió la Constitución de 1857 se demostró y palpó el escaso interés que se tuvo con respecto del municipio ya que condujo al jefe político en un escalafón administrativo y con el perjuicio de la libertad de las comunidades.

EL MUNICIPIO EN LA LEGISLACION DE MAXIMILIANO.-

Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano en 1865, que es todo un ordenamiento de contenido administrativo sin llegar a ser una constitución y cuyo único objeto era regir temporalmente en tanto se estructuraba la organización política definitiva.

El Segundo Imperio se organizó territorialmente, a base de Departamentos en cada uno de los cuales había un prefecto designado por el Emperador, y que contaba con la colaboración de un consejo departamental y subprefectos de distrito; también se establecía en los estatutos que en cada población habría una administración municipal y que ésta correría a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales en función del número de habitantes. Se especifica también que los ayuntamientos eran elegidos popularmente a mitades anuales así como sus contribuciones, además a propuesta de los propios ayuntamientos y decretadas por el propio Emperador, lo que estaba en afinidad ya que se adoptó la organización centralista.

En resumen, se puede ver que en este Estatuto se define la competencia Municipal.

EL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO.-

El Municipio es una de las banderas que enarboló la Revolución que de igual manera el movimiento precursor que encabezaron los hermanos Flores Magón, proponían dentro de sus demandas de justicia del Partido Liberal Mexicano, expedidas el 10 de julio de 1906, eran sobre el reclamo popular del municipio como una célula democrática demandando en su punto resolutivo 45 la supresión de las jefaturas políticas, además de pugnar en el resolutivo 46 por la reorganización de los municipios suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

De igual manera Madero reconoció las desventuras municipales en el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910 con el que desafió de manera definitiva al Porfiriato y que actúa como iniciador del movimiento revolucionario, proclamando que la libertad municipal no existe y los gobernadores son nombrados por el Presidente de la República y éstos designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

La brevedad de su mandato no permitió que el ideario maderista se tradujera en acciones concretas y de reivindicación municipal.

La Soberana Convención, que fue un intento fallido de concentración de las principales corrientes revolucionarias sin tener en cuenta el movimiento constitucionalista, expidieron -

un programa que pretende recoger las demandas económicas, sociales y políticas de la Revolución y del que destaca para - nuestro estudio el artículo 32, que a la letra dice: "Realiz- - zar la independencia de los Municipios, procurando a estos - una amplia libertad de acción que le permita atender eficaz- - mente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federales y locales".

En las reformas al Plan de Guadalupe del 12 de diciem- - bre de 1914, el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del- - Poder Ejecutivo, se compromete a poner en vigor leyes, dispo- - siciones y medidas tendientes al establecimiento de la libera- - ción municipal como institución constitucional. En cumplimien- - to de esas reformas, Carranza, en uso del poder Constituyente introdujo el 25 de diciembre de 1914, a la norma suprema la - redacción que aun pervive y mediante el cual se señala el pa- - pel de la institución municipal en nuestro régimen federal: - base de la división territorial de los estados y de su organi- - zación política; administrado por un ayuntamiento elegido di- - rectamente por el pueblo y libertad para el municipio y no su- - jetarse a autoridad intermedia, o sea que desaparecería el - escalafón de las jefaturas políticas, que eran el brazo opre- - sor del Porfiriato.

El primer Jefe conviene en repasar la esencia de los- - considerandos del decreto modificatorio ya que señala: "El -

Municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo para conocer sus necesidades y por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia".

Triunfante el movimiento constitucional y conforme al compromiso que había asumido de convocar a un congreso constituyente para incorporar a la carta de 1857, las demandas populares, Carranza incluyó en el proyecto de reformas y adiciones a la Constitución el mismo texto que en 1904 había adicionado al artículo 109, el cual quedó colocado en el artículo 115 del citado proyecto, que decía lo siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades entre éste y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitualmente o transitoriamente"

Acogiéndose a la postura del Constituyente de 1856--1857, y con ánimo de liquidar la Reforma Porfiriana de 1901, el Encargado del poder Ejecutivo incluyó en el proyecto bases

amplias para que el Congreso legislara en cuanto al arreglo -
administrativo y político del Distrito y de los territorios -
federales por lo cual el Ejecutivo esta facultado:

HACIA LA REFORMA MUNICIPAL

1. INTRODUCCION.

Hemos dejado asentado en el capítulo relativo que antecede, que el municipio constituye la esencia de la democracia, en él nace y por él subsiste el espíritu democrático, es decir, la vocación del hombre de participar en la solución de problemas comunes a fin de vivir en un clima de paz, libertad e igualdad políticas y de perfeccionar su modo de vida acorde a la época y lugar en que habita la población.

Es, el municipio, sin lugar a dudas, la escuela de la democracia, en él se vive y se aprende la democracia, para que envueltos y enamorados de ella se ejercite en todo su esplendor.

Constituye, la institución municipal, desde Atenas hasta nuestra época la única institución jurídico-política en la que se da invariablemente una relación directa e inmediata entre gobernados, lo que hace posible que el gobernante viva y detecte los problemas que padece su comunidad y a los gobernados vivir, detectar y participar en la solución de los mismos, dándose un binomio perfecto de coparticipación y solución mutua de la problemática municipal, que no se ha acentuado y perfeccionado por las trabas que de manera por demás reprochable imponen los representantes municipales.

De ahí que no resulte extraño que durante la época colonial la institución municipal proliferara rápidamente, siendo ésta la única institución político-jurídica manejada por un conjunto de vecinos del lugar (criollos, muchos de ellos), llamado Ayuntamiento. Era pues, éste, el órgano de gobierno que más se acercaba a una auténtica representación de la voluntad e intereses populares; existió en las etapas de la Independencia y la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el municipio libre en la Constitución de 1917.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer, desde el punto de vista constitucional, su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115 vigente.

Acorde con la aseveración de que el municipio mexicano no es la escuela de la democracia, en su seno se formaron los hombres más brillantes del país y se establecieron las ideas políticas que aún persisten en nuestros días.

En estas condiciones y antes de tocar el tema de este trabajo, analizaremos brevemente y a luz del derecho positivo, las instituciones presupuestales del principio de no reelección.

II. LA DEMOCRACIA EN EL MUNICIPIO.

Hemos hablado a lo largo del presente trabajo que el municipio constituye un ámbito propicio para el ejercicio de la democracia, por lo que para comprender el alcance de la anterior aseveración, conviene hacer un detenido análisis de los ordenamientos constitucionales que establecen el concepto y alcance de la democracia integral que está vigente en el país.

Conforme a los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la democracia tiene una vertiente jurídica, porque la estructura de organización y forma de gobierno de la Nación fue constituida en -- ejercicio de la voluntad soberana del pueblo, bajo un régimen que asegura su ejercicio con toda plenitud, libertad y - justicia social. (1)

Conforme al artículo 41 la democracia tiene una vertiente política, porque garantiza la participación de la población ciudadana en la elección de sus gobernantes, ya que hace posible que la ciudadanía tenga acceso al ejercicio del poder público mediante el Sufragio Universal, libre, secreto, directo, es decir, se asegura que todo ciudadano mexicano - pueda votar y ser votado, elegir y ser elegido para la representación gubernamental, incluso dando acceso en el gobierno

1) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. México. Pág. 247.

a los representantes de los grupos minoritarios. (2)

El hecho de que en nuestro sistema de gobierno se permita participar en la vida pública a las minorías, sanja la constante crítica que a la democracia se ha hecho, en el sentido de que ésta tiene el defecto de constituir propiamente un gobierno de mayorías y de excluir a las minorías de la cosa pública, pues ambas constituyen la población.

Este criterio tomado por nuestra Constitución hace de la democracia una realidad, ya que ésta, significa el gobierno del pueblo para beneficio de éste y el pueblo no sólo está constituido por mayorías, sino se informa también por minorías, quienes conjuntamente representan los intereses poblacionales.

En este sentido, debe ser claro que nuestra democracia en su vertiente política determina que el gobierno debe ser ejercido por los representantes de los grupos mayoritarios. Sin embargo, el ejercicio del poder está temperado, es decir, regulado por los grupos minoritarios, que conforme a los artículos 52 y 54 de la Constitución General de la República deben integrarse al poder legislativo de la Federación a través de diputados de representación proporcional; conforme a la fracción VIII, inciso b), párrafo quinto del artículo 115 de la propia Constitución y las leyes locales.

2) Centro Nacional de Estudios Municipales. ob. cit. Pag.247

Estos representantes de las minorías deberán integrarse a las legislaturas estatales bajo el principio de representación minoritaria y a los Ayuntamientos a través de incorporar regidores de representación proporcional. (3)

En su vertiente social, la democracia, según lo establece el artículo 3o. inciso a), debe ser entendida: "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". (4)

Con referencia a estas consideraciones, conviene tener presente que la democracia en México, es un principio que a la vez de regular y orientar las actuaciones del Estado para que éstas se den permanentemente en beneficio de la población enmarca aspiraciones de mantener un proceso de constante mejoramiento en la calidad de vida de todos los mexicanos.

Visto en estos términos el fortalecimiento de la democracia exige la participación sistematizada y constante de la población y gobierno, en el proceso de planeación, ejecución y control del desarrollo integral en los tres niveles de gobierno. (5)

Conforme al artículo 25 constitucional, al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar

3. Ibidem.

4. Ibidem.

5. Ibidem.

que éste sea integral y que fortalezca permanentemente su régimen democrático, procurando el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El artículo 26 establece que será el Estado el responsable de organizar "un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y seguridad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación"; en este mismo artículo se precisa que la planeación debe ser democrática, es decir, que será el mecanismo para asegurar la participación de todo individuo, de todo grupo, y de todo sector, para que al momento de definir los objetivos y metas de los planes, programas de desarrollo que ejecutará el Estado, éstos sean compatibles con las aspiraciones y demandas de la sociedad en cuanto al bienestar y mejoramiento constante de su calidad de vida.

En este artículo, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía el margen de participación democrática de la población al pasar del ámbito político electoral que canalizan los partidos y agrupaciones políticas, a nuevas formas de participación social y comunitaria que permitan a la población participar en la administración de las obras y los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

En torno a la democracia, el artículo 27 Constitucional contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad; establece que: "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos materiales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una equitativa distribución de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población".

En correspondencia con el artículo 25 Constitucional que define la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el artículo 28 de la Constitución prohíbe el acaparamiento y la concentración de los artículos de consumo necesario para la población, es decir, prohíbe los monopolios para evitar las ganancias excesivas de unos cuantos en perjuicio de la sociedad y que se obligue a los consumidores a pagar precios exagerados; asimismo para garantizar la libre competencia.

Se establecen en la Constitución bases normativas con orientación social para regular el abasto, los precios y las intermediaciones innecesarias o excesivas que se traduzcan en alzas inmoderadas de los precios y las bases para

proteger al consumidor, lo que redundará en el mejoramiento de las condiciones de vida.

Es dentro de este marco de referencia constitucional en el que se enmarca la democracia mexicana, que es integral porque incorpora en su ejercicio las vertientes jurídica, política y social, de acuerdo a la voluntad soberana de la nación y a sus aspiraciones de desarrollo integral, entendida ésta como un proceso permanente de mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

III. REPRESENTACION POPULAR EN EL MUNICIPIO.

Ya en el capítulo respectivo dejamos asentado que la representación política es el fenómeno por el cual la nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participe en la creación de la voluntad.

Ahora la enfocaremos en el ámbito municipal y a la luz del derecho vigente.

Al término de la Revolución Mexicana, la bandera del Municipio Libre se plasmó en el artículo 115 de la Constitución Política de 1917. Este artículo establece el derecho de los ciudadanos a elegir a los funcionarios del Ayuntamiento, con el objeto de garantizar la existencia de gobiernos municipales representativos y populares. (6)

6. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal. Secretaría de Gobernación. México.

De acuerdo a la legislación vigente, el gobierno municipal se integra con funcionarios electos libremente por los gobernados, quienes pueden seleccionar a los mejores elementos, a los más aptos a la región y a los que ofrezcan mayor seguridad a la población para ocupar estos cargos.

Sin embargo se da el caso de municipios en donde los cargos públicos han sido aprovechados por algunos funcionarios en beneficio personal. Asimismo, existen municipios cuyo gobierno representa, mas que a los intereses de la población, a los intereses de los caciques locales y otros intereses ajenos al municipio. Esto ocasiona el entorpecimiento de la vida democrática de los municipios, al mismo tiempo que es un gran limitante para la consecución de los planes de desarrollo municipal en beneficio de la población. (7)

La representación política en el municipio es de dos clases a saber:

a).- REPRESENTACION MAYORITARIA.

La cual se constituye por un conjunto de normas y procedimientos del sistema electoral, en previsión de que la plataforma ideológica y de principios políticos de las mayorías, tenga una auténtica representación en los órganos de gobierno municipales, para asegurar que los objetivos y la conducción de las acciones se realicen en concordancia con las aspiraciones de desarrollo y bienestar de la población electoral.

Este principio del sistema político electoral mexicano, en conjunto con el principio de representación proporcional y el sistema de representación de minorías, aseguran la representatividad política de la totalidad del electorado en los órganos de gobierno de la República, a la vez que dan vigencia al sistema plural de la democracia mexicana. (8)

El principio de representación mayoritaria, conforme al sistema democrático mexicano, es la base para la elección de representantes a puestos electorales uninominales, como son:

El Presidente de la República, Los Gobernadores de los Estados, los Senadores de la República, trescientos Diputados Federales, Diputados Locales en el número que establece la legislación de cada Estado y en algunas entidades federativas del país se aplica el principio para la elección mediante planilla de los puestos uninominales, de Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.

b).- REPRESENTACION PROPORCIONAL.

Este principio está integrado por normas y procedimientos que posibilitan el acceso de los representantes de las minorías en los órganos de gobierno, a fin de que su plataforma ideológica y principios políticos, equilibren el ejercicio del poder depositado en las mayorías y mejoren los mecanismos de consenso entre gobernantes y gobernados, a la vez que enriquecer y fortalecer al pluralismo democrático mexicano.

8) Ibidem.

IV. LAS ELECCIONES MUNICIPALES.

La Revolución Mexicana de 1910 desde sus inicios incluyó entre sus postulados el establecimiento de la libertad municipal. Se hizo patente a partir de entonces, que la autonomía del municipio no es tal si no va acompañada de un proceso de elecciones populares que permita a los ciudadanos - elegir libremente a los hombres que habrán de dirigir y administrar su localidad. (9)

Este planteamiento se concretó en la Constitución de 1917, en la que quedó establecido que la elección popular es el mecanismo a través del cual se debe nombrar a las autoridades de los ayuntamientos. (10)

Sin embargo, a pesar de que las disposiciones constitucionales sentaron las bases para que los procesos de elección de los funcionarios del Ayuntamiento fueran libres y directas, este ejercicio democrático se ha visto entorpecido - por las intervenciones de los gobiernos federal y estatal en los asuntos del municipio, así como por la actuación amplia y abierta de partidos políticos en los procesos electorales.

Con el fin de impulsar la democratización del país, se inició en 1977 un proceso de reforma política, cuya culminación fue la aprobación legal, en 1978, del registro de - nuevos partidos.

9. Centro Nacional de Estudios Municipales. Ob. cit. Tomo I. Pág. 86.

10. Ibidem.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) establece que los partidos políticos aceptados con carácter de nacionales por la Comisión Federal Electoral podrán participar en las elecciones internas de los Estados de la Federación y de los Ayuntamientos sin necesidad de satisfacer otros requisitos u obtener nuevo registro. Introduce, por otra parte, el sistema de Diputados de minoría en la elección de legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de aquéllos municipios cuya población de 300 mil o más habitantes, de manera tal que las minorías, participen en los órganos locales de gobierno. (11)

Respecto a este último punto, encontramos que los partidos de oposición sólo pueden tener una participación, por medio del sistema de diputados de minoría, en reducido número de municipios, según datos de 1970, solamente once municipios tenían una población mayor de 300 mil habitantes; actualmente el número es mayor, pero comparado con los más de 2 mil municipios que conforman el país, la proporción es muy pequeña, por lo que la participación de los partidos de oposición en la mayor parte de los Ayuntamientos sigue siendo casi nula.

En cuanto a la libre participación de aquellos partidos que tienen el carácter de nacionales en las elecciones de los Estados y Municipios ocurre que esta disposición encuentra gran cantidad de obstáculos en su aplicación. Esta situación ha propiciado la formación de poderes locales que, al ver peligrar la posición de privilegio de que han venido gozando, obstaculiza y tratan de impedir la cabal aplicación de la Reforma Política.

De acuerdo a la encuesta realizada por IPONAP en -- 1981, la participación de la población municipal en las elecciones es de un 61.8% (2,842) de personas que votan; el -- 25.8% (1,196) de personas que no votan; y el 10% (468) de -- personas que votan ocasionalmente. (12)

Entre los motivos que llevan a la gente a votar, tenemos que el 41.5% (1,308) lo hacen porque consideran que es una obligación; el 35.9% (1,132) porque consideran que es un derecho; 6.7% (211) porque creen que sí se respeta el voto; y el 5.9% (188) porque piensan que los presidentes municipales sí ayudan a la gente.

Entre las causas de la no participación de la población en las elecciones municipales, se enumeran tanto el mal uso que las autoridades hacen de su puesto, y el hecho de -- que, aunque exista buena voluntad de parte de los funcionarios, en la mayoría de los municipios no existe autonomía --

política ni económica para la realización de los proyectos - de desarrollo municipal. Esto provoca una incredulidad cada vez mayor hacia los gobernantes locales, lo que se acentúa - en los municipios en donde las autoridades elegidas no son - del agrado de las autoridades locales y federales, ya sea - por pertenecer a otro partido político o por formar parte de un sector de su partido con el cual no simpatizan. Entonces vienen los retrasos, reducciones de apoyos y participaciones, lo que provoca que en muchas ocasiones los ingresos del muni cipio no alcancen siquiera para pagar los salarios de los - empleados de los Ayuntamientos y menos aún para emprender - programas que mejoren a la localidad.

V. EL SUFRAGIO Y EL MUNICIPIO.

A través del sufragio, la población municipal elige - a las personas que los representarán en su momento, integran do el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, que es el - órgano supremo de decisión y que encuentra en el Presidente - Municipal a su más importante representante político.

El sufragio en el Municipio es universal, directo y secreto, mediante él los ciudadanos intervienen en la vida - política del municipio, conformando el gobierno, eligiendo a sus representantes y formulando el programa político de con - formidad al cual debe gobernarse el municipio.

Toda la población que haya cumplido 18 años y tenga una forma honesta de vivir -salvo los no ciudadanos mexicanos- tienen el derecho de votar en las elecciones municipales. De lo que se desprende que el sufragio encuentra restricciones obvias, tal es la edad, conducta, enfermedades mentales y nacionalidad.

VI. EL PRINCIPIO DE NO REELECCION EN EL MUNICIPIO

Hemos estudiado someramente y a la luz del derecho positivo mexicano, los presupuestos del principio de no-reelección, es decir, la representación política, las elecciones, el sufragio y la democracia.

Ahora estudiaremos brevemente este principio en el ámbito municipal y a la luz, también, del derecho político mexicano.

El Municipio, se ha dicho con antelación, constituye el órgano político que en México ha sido el conducto de la expresión vanguardista de nuestra vida pública, en él se forman los más ilustres y epónimos hombres que ha dado la Nación Mexicana y en él se han expresado las ideas políticas que sirven de base a nuestro sistema político-jurídico mexicano.

Acorde con la anterior aseveración y dentro del contexto del principio que analizamos, nos damos cuenta que fue en el ámbito municipal, durante la época colonial, donde

aparece este principio de no reelección, puesto que en los cabildos españoles -también los hubo indígenas- se estableció que una vez que los representantes de los puestos concejiles habían concluido su período gubernativo (1 año), los funcionarios de los cabildos nombraban a sus sucesores. Estos no podían REELEGIRSE, hasta que no hubiese transcurrido un año después de terminado su período. Aun cuando en la -- práctica esta disposición no surtía plenamente los efectos - deseados, pues los miembros de unas familias aparentadas se alternaban los cargos y mantenían un poder oligárquico, si - constituyó un obstáculo a la tendencia de los representantes a los cargos públicos de perpetuarse en ellos.

Como vemos ya en la época colonial se establecía el - principio de no-reelección de una manera relativa, es decir, que pasado el año, el representante quedaba facultado para - volver a ocupar el cargo desempeñado.

El principio de no-reelección, es uno de los postulados básicos de la Constitución General de la República, por medio del cual la población ejerce su voluntad soberana de - renovación de su forma de gobierno y de elección de sus gobernantes y representantes en los tres niveles de gobierno, - Federal, Estatal y Municipal. Buscando en todo momento que los gobiernos de la estructura del Estado Mexicano, no perma nezcan indefinidamente en el poder, propiciando su cambio -

periódico, de acuerdo al término de su gestión, determinado en el marco jurídico que legitima su actuación. Este principio, orienta y da vigencia a las instituciones de la República y se fundamenta en los artículos 59, 83 y 115 fracciones I y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las constituciones locales.

Para el caso particular de los Ayuntamientos, el artículo 115 fracción I dice: Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. (13)

De lo anterior se colige que en el nivel municipal el

13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

principio de no-reelección opera de manera relativa, ya que transcurrido un trienio se queda facultado para volver a ocupar el cargo ya desempeñado. A diferencia de lo que sucede con el Ejecutivo Federal y Estatal, en donde el principio opera de manera absoluta y definitiva.

La anterior disposición es concordante, aunque con ligeras reformas, con las disposiciones coloniales en lo relativo al principio de no-reelección, ya que en ambas no se establece absoluta y terminantemente, como es de desearse. Asimismo constituye un retraso inexplicable en la materia.

La posibilidad de reelegirse en el ámbito municipal ha propiciado que se fomenten una serie de conductas totalmente negativas para la comunidad, puesto que los cargos municipales son ejercidos, -en la práctica- por un grupo reducido de personas, que a través de la amistad, compradazgo o poder económico, llegan a dichos cargos y consecuentemente con ello, ejercen el poder en su beneficio y sin amor a su comunidad.

En el Estado Mexicano -Federación, Estado y Municipio-, existe un desarrollo cultural bastante lamentable y preocupante que abarca los diversos ámbitos del conocimiento humano.

Es en el ámbito político donde la atención de las autoridades ha sido casi nula; por ello se han fomentado y -

se seguirán fomentando -si no se atiende-, una serie de conductas que han representado un atraso cultural de la nación, como el propio fenómeno de la reelección, el nepotismo, la - corrupción, la apatía política, etc.

Todos estos fenómenos son interesantes de analizar, - sin embargo, para nuestro estudio, sólo analizaremos a la - cultura política , la socialización política y la apatía -- política.

A) CULTURA POLITICA.

Las actitudes de los integrantes de la sociedad frente a la actividad política pueden ser muy variadas y están - influidas por el conjunto de conocimientos, experiencias, - creencias y valores presentes en un determinado ambiente social. Si bien el concepto de cultura en un sentido amplio - se refiere al cúmulo de condiciones objetivas y subjetivas - producidas por una colectividad que, en consecuencia, abarca las instituciones, los procedimientos técnicos, la producción material y artística, los mitos colectivos, la religión, las creencias y valores compartidos, etc.: para los efectos de - la ciencia política, el concepto de cultura política se refiere a un ámbito más restringido, particularmente el conformado por ese conjunto de creencias, basadas en valores colectivos, que se traducen en la conciencia de pertenecer a una comunidad que tiene un pasado histórico común, un estilo de

vida presente y un proyecto de desarrollo futuro. Este ambiente cultural en el que se desenvuelve la vida de los hombres en el seno de la sociedad, condiciona sus actitudes con respecto a los fenómenos que se dan en ella, lo cual vale también para los fenómenos políticos. (14)

Almond y Powell define la cultura política como "el patrón de orientaciones y actitudes individuales hacia la política entre los miembros de un sistema político". (15)

B) SOCIALIZACION POLITICA

Las diversas formas de actuar por parte de los individuos, que caracterizan las diferentes manifestaciones de culturas políticas posibles, están determinadas por los procesos de socialización política. En términos generales, entendemos por socialización el proceso de aprendizaje social, es decir, la adopción de pautas de comportamiento aprendido que nos permiten incorporarnos a las diversas actividades en la sociedad. Las primeras formas de socialización aparecen en el grupo familiar, y uno de sus primeros mecanismos es, sin duda, el lenguaje. (16)

En el proceso de socialización, el individuo va adquiriendo nociones y adoptando actitudes frente a la porción de vida social que denominamos política.

14. Andrade Sánchez, Eduardo. ob. cit. Pág. 77.

15. Almond y Powell citado Andrade Sánchez, Eduardo. ob.cit. Págs. 77 y 78.

16. Ibidem.

Esto ocurre desde la infancia y en el seno de la familia. En ella, el niño se enfrenta primariamente a la noción de autoridad. Levine sostiene "que las actitudes del individuo con respecto a la autoridad están en función de las primeras relaciones con sus padres".

Debe indicarse que el proceso de socialización política se inicia en el contexto familiar y que de hecho no se detienen durante toda la vida. Continúa en la escuela, en el trabajo y a través de las distintas relaciones que se establecen en el transcurso de la existencia. Igualmente queda condicionado por los diversos acontecimientos que afectan la vida del individuo: guerras, grandes disturbios sociales, etc.

El proceso de socialización política, como ya se dijo se inicia en la familia, continúa en la escuela y debe perfeccionarse en el seno del Municipio, por ser ésta la instancia estatal más cerca e inmediata al individuo.

C) APATIA POLITICA.

A partir de los procesos de socialización, el individuo puede asumir diversas actitudes frente a los fenómenos políticos, condicionadas, por el tipo de cultura imperante, o bien, por aquella a la que se encuentra particularmente adscrito. En la parte inferior de una posible escala de participación se encuentra la postura que denominamos apatía. Esta se caracteriza por la falta de interés en las cuestiones políticas.

Las causas que explican esta situación, sobre todo cuando se presenta en grandes masas de la población, pueden ser muy variadas. Algunos afirman que la falta de participación deriva de un sentimiento de satisfacción con las circunstancias políticas imperantes; que si un gran número de individuos no se decide a intervenir es porque no tiene la necesidad de hacerlo, en virtud de que su existencia les resulta relativamente satisfactoria. Otros afirman que la no participación se explica por la manipulación ejercida por quienes tienen el poder, para los cuales el status existente resulta conveniente. Desde su posición directiva pueden manipular el contenido de la educación para evitar que ésta genere actitudes que tienden a poner en tela de juicio el orden establecido; mediante la persuasión y la propaganda a través de los medios de comunicación provocan o buscan provocar la sensación entre los gobernados de que si la situación existente no es óptima; ciertamente resulta la menos mala entre las posibles. (17)

Otras corrientes sostienen que la apatía no es el fruto de la satisfacción con un orden determinado o de la aceptación del mismo, sino que por el contrario refleja una desaprobación de tal orden, combinada con un sentimiento de impotencia, la cual se propicia por la falta de canales afectivos para expresar las demandas contenidas.

El individuo asume entonces una actitud que se expresa en las frases como "las cosas no están bien, pero, ¿qué se puede hacer?" (18)

Creemos que esta última postura encuentra su apoyo en nuestro país; pero también reviste el carácter de las anteriores.

VII. ALTERNATIVAS.

Las siguientes alternativas son hechas por un estudiante de derecho y no por un estudiante de política, no obstante revisten este carácter, pero sin la profundidad que el político pudiera darle.

Los problemas que aquejan al Municipio son muchos, - no obstante ello, creemos que los más importantes son el creciente centralismo político que ha vivido el país durante - los principales años de su vida independiente y hasta nuestros días, la apatía política, el fenómeno de la reelección, entre otros, lo que trae consigo una enorme preocupación a - fin de solucionar tales males, empezando por la tarea de una descentralización que fortalezca a la institución municipal - y que elimine los círculos viciosos que han imperado desde - hace mucho tiempo y que tienen como principal presupuesto la centralización política. Dicho proceso descentralizador re quiere tener un resultado a corto plazo, teniendo como metas

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

el logro de una mayor democracia dentro del municipio, un nivel alto de conciencia política de la población y una mayor independencia política del Municipio con respecto a las Autoridades Estatales y Federales.

Las anteriores proposiciones son necesarias para dar solución a los problemas que padecen los Municipios, sin embargo, no constituyen la tesis o proposición fundamental de quien elabora este trabajo, sino el fenómeno de la no-reelección que en última instancia y en este capítulo sostendremos.

10. PROCESO DE DEMOCRATIZACION.

Es necesario efectuar un proceso de democratización que contrarreste tanto el predominio de las decisiones de las autoridades federales y estatales en asuntos municipales, como la corrupción, el caciquismo y la falta de participación de la población en asuntos políticos.

En el interior del municipio debe emprenderse una campaña en la organización política que fortalezca la coexistencia de los intereses de las mayorías con los de las minorías. Ello se puede lograr mediante la profundización de la Reforma Política, que fomente el libre juego de partidos en las entidades municipales, con el fin de limitar los intereses representados por los caciques y por autoridades estatales y federales, que no siempre coinciden con los de la población.

Es imperioso que los partidos efectúen un trabajo de base intensivo con objeto de dar a conocer sus postulados y proyectos futuros. Con ello, la población tendrá un marco de referencia más amplio en la elección del partido que co- mulgue con sus intereses.

2o. EDUCACION POLITICA MUNICIPAL.

El Ayuntamiento como representante democrático de los intereses municipales debe necesariamente iniciar una amplia campaña de educación política, a fin de que la población municipal adquiera el conocimiento necesario de las cuestiones públicas municipales, las cuales, debe dejarse precisado, son de interés de gobernantes y gobernados.

La campaña aludida debe ser permanente y no una práctica de trienio, puesto que tal tarea resulta, en mi opinión de esencia en las funciones del Ayuntamiento.

3o. SOCIALIZACION POLITICA MUNICIPAL.

Los representantes de los órganos municipales deben indicar a la población las pautas a seguir en la vida pública municipal, es decir, establecer los canales efectivos que lleven en el ánimo de la población la tendencia a inmiscuirse en los fenómenos políticos del municipio, que les permitan incorporarse en las tareas tendientes a solucionar la problemática imperante.

Para tal efecto se debe elevar la conciencia política de los habitantes del Municipio y hacerlos partícipes en la solución de los problemas que aquejan a la vida local. Lo anterior requiere, entre otras cosas, que la educación pública satisfaga las demandas de la numerosa población que habita en los diversos municipios del país y que incluya planes de estudio acordes a la problemática concreta que vive la localidad y el país. Fundamentalmente, dichos planes deberán contener una formación intelectual que permita al individuo conocer en detalle la economía y la política de la región donde habita.

Paralelamente, es necesario que se amplíe y modifiquen los medios de comunicación, con el objeto de fomentar un proceso de reeducación de la población que aumente su conocimiento económico, político y social de México. Con estas medidas, se formaría una mayor conciencia política que redundaría en beneficio de la propia población.

Debe, necesariamente, desterrarse el paternalismo político tan en voga en el México actual, es decir, la actitud del Estado de darle al gobernado, sin responsabilizarlo y hacerlo participe en tal otorgamiento. Pues de otra manera la actividad política tendiente a satisfacer las necesidades vecinales en el Municipio sería insuficiente en sí sola para lograr un desarrollo integral en el Municipio.

VIII.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Hemos llegado al punto culminante del presente trabajo. En consecuencia, es el lugar y momento propicio para emitir nuestra proposición lógica y razonada, es decir, establecer la tesis respectiva.

Ya se dijo con antelación que el principio de No-Reelección constituye uno de los principios institucionales que ha permitido un desarrollo pacífico de nuestra vida nacional, y que en nuestro país ha gozado del consenso popular, puesto que constituyó y constituye la solución idónea para desterrar de nuestro gobierno la tendencia de los gobernantes de perpetuarse en los cargos públicos, en detrimento de la voluntad popular, que siempre se ha manifestado en el sentido del cambio continuo de sus representantes, a fin de mejorar su estilo de vida y aspirar a los cargos públicos, y, hasta el momento, contrariando la tesis de que el principio no es democrático porque se prohíbe a los hombres eficaces ocupar el mismo cargo, no han existido verdaderos representantes que tengan las cualidades deseadas por la población, ya que al tener poder se olvidan de sus buenos deseos.

Asimismo, se dejó establecido que el municipio ha -- constituido, en México, la institución democrática vanguar-- dista de instituciones e ideas políticas que aún persisten -- hoy en día, tales como el concepto de autodeterminación polif-

tica, la no-reelección, entre otras. Al respecto habría que recordarse las ideas libertarias que el Sindico y Regidores de la Ciudad de México expresaron en 1808 y que les costó la vida y la privación de su libertad. Así como el establecimiento del principio de no-reelección en los Cabildos de Españoles existentes en la Colonia y a través del cual el principio tenía aplicación relativa, es decir, se permitía que - pasando un período volviesen los representantes a quedar facultados para volver a ocupar el cargo ejercido, circunstancia que con ligeras modificaciones subsiste hoy en día y que significa un retraso inexplicable en el ámbito municipal.

En este renglón los niveles federal y estatal de gobierno han dado el paso que el municipio ha olvidado dar, es decir, en los niveles citados se ha establecido el principio de no reelección de manera absoluta e incluso tal principio se hace extensivo para las personas que con el carácter de - interino, provisional o sustituto ocupan el cargo de presidente o gobernador, respectivamente.

La anterior tarea del Constituyente es loable, pero no escapa a la crítica, ya que el establecimiento del principio de no-reelección en términos absolutos debió establecerse en los tres niveles de gobierno, máxime que en el municipio la medida es más justificable, pues es aquí en donde los vicios más profundos encuentran cabida, tales como el caciquismo y nepotismo que se traducen en que el ejercicio de -

los cargos públicos se deposite no en verdaderos representantes de la población, sino en un pequeño grupo de personas en beneficio de estas mismas.

Por ello y a fin de dar solución al problema que se genera con la posibilidad de la reelección de los miembros de un Ayuntamiento, es necesario que se reforme el artículo 115 Constitucional, en el sentido de prohibir terminantemente a los miembros del Cuerpo Colegiado Municipal, volver a desempeñar el cargo ya ejercido.

Así nuestro actual artículo 115 Constitucional en su fracción I, deberá reformarse para quedar en los siguientes términos: Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa o indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé; en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, nunca podrán ser electos con el carácter de suplentes, pero los que tengan este carácter, si podrán ser electos para el periodo inmediato como -- propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio en cuyo caso jamás podrán ser electos.

C O N C L U S I O N E S

El Municipio como hecho político empieza a perfilarse desde las más antiguas organizaciones políticas, por lo tanto - es el resultado evolutivo de la familia, ya que significa unión de personas en virtud de las diversas necesidades comunes, no - obstante su existencia ancestral, el Municipio se presenta como un hecho político informal es decir un fenómeno que basa su estructura en normas consuetudinarias aisladas impuestas por la - necesidad.

En Roma nace propiamente el Derecho Municipal, es decir, el derecho de la comunidad dentro del Estado, bajo el período de la República cada Municipio administraba por si mismo - sus intereses y tomaba parte por medio de sus representantes.

Durante los comienzos de la edad media, el Municipio - no gozaba del esplendor deseado, posteriormente los burgueses - obtuvieron el gobierno de las ciudades y se instalaron gobiernos municipales acorde a sus intereses.

En España los Municipios Españoles tuvieron en los - territorios reconquistados vida administrativa autónoma, sus libertades y derechos se consignaron en cargas puebla y cartas de - franquicia que inicialmente concedieron los reyes, poco a poco - los puestos municipales fueron quedando en manos de familias y - caballeros de clases privilegiadas excluyendo a los plebeyos que gozaban anteriormente de ese derecho.

En México, antes de la conquista existió una especie de Municipio llamado Calpulli. Dicha institución debía ser tomada en cuenta como un municipio primitivo ya que su autosuficiencia y gobierno interno se asemejan a un municipio primitivo.

En el México Colonial, el Municipio fue la única institución política que representó los intereses de la población, - posteriormente fue desapareciendo dicha institución que representaba a los españoles y a los indígenas para ser sustituido - por el de carácter vitalicio y los puestos electivos municipales fueron objeto de venta.

Durante el período del México Independiente son las - constituciones centralistas quienes dedican especial atención - legislativa a los municipios, no queriendo decir con esto que - las hayan fortalecido política o administrativamente ya que la - tendencia de estas constituciones era subordinar política y admi nistrativamente a toda la entidad gubernamental, sea municipal ó estatal y las constituciones federalistas olvidaron legislar en materia municipal, pero acorde a sus postulados de federalismo, - independencia y autonomía políticas respecto del centro.

No es sino hasta la Constitución de 1917 en donde la - corriente federalista se reencuentra con el hecho y el derecho al establecer a la institución municipal en los términos del artículo 115 Constitucional que abundando nos dice que el Estado recono ce la existencia del municipio como entidad autónoma y diferente-

a él, pero que en unión de esfuerzo y en respeto de sus atribuciones procuren el desarrollo nacional.

La Institución Municipal constituye la más clara expresión democrática dentro del Estado Nacional, es la escuela de la Democracia, en él existe y por él subsiste el espíritu democrático entendido éste como la vocación del hombre de participar activamente en la solución de los problemas que aquejan a su comunidad.

El Municipio requiere de otras medidas que hagan de éste la instancia de Gobierno deseada por la población comunal, con verdadera independencia económica y política que en la actualidad no cuenta, proponiendo:

PRIMERO.- Establecer como servicio público Municipal un programa permanente de Educación Política Municipal, a fin de que la población de esta instancia de Gobierno adquiera el conocimiento adecuado y necesario de lo que es el Municipio, por que existe y para que existe.

SEGUNDO.- Concientizar ampliamente a la población municipal del papel tan importante que desempeña en dicho nivel gubernativo, que es el de una participación activa en concordia con los representantes municipales, a fin de desterrar de nuestro medio la apatía política y paternalismo gubernamental.

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

- AZUELA, Salvador.- La Aventura Vasconcelista. Editorial Diana.
México 1988. 230 Págs.
- BURGOA Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1986. 580 pp.
- CALZADA Padrón, Feliciano.- Municipio Libre, Fortalecimiento -
del Federalismo. U.N.A.M. México 1987. 190 pp.
- CARPIZO Jorge y otros.- Las Elecciones en México, Educación y -
Perspectivas. Editorial Siglo XXI. México 1989. 314 pp.
- CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES.- El Desafío Municipal. Secretaría de Gobernación. México 1988.
- COSIO Villegas, Daniel.- El Sistema Político Mexicano. Cuadernos
de Joaquín Mortiz. México 1982. 216 pp.
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO.- Tomo III. México 1987.
- FARRINGTON, Benjamín.- La Civilización de Grecia y Roma. Editorial
Siglo XXI. Buenos Aires 1986. 190 pp.
- HUERTA Barrera Rendón, Teresita.- Derecho Municipal. Editorial -
Porrúa, S.A. México 1984. 230 pp.
- OCHOA Campos Moisés.- La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A.
México 1979. 216 pp.
- SILVA Herzog, Jesús.- De la Historia de México. Documentos Funda-
mentales.- Editorial Siglo XXI. México.
- TENA Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial
Porrúa, S.A. México 1983.