

24 258



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

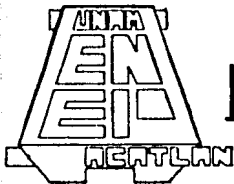
LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL
Y LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS
ARQUEOLOGICOS, ARTISTICOS E HISTORICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JOSE ELEAZAR ROMERO DOMINGUEZ

FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F.

1989



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

DEDICATORIA	Pág. III
INTRODUCCION	VIII

CAPITULO I

BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

- 1) EL MUNICIPIO COMO FORMA DE ASOCIACION.
- 2) EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PREHISPANICO.
- 3) EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.
- 4) EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.
- 5) INFLUENCIA FRANCESA EN LOS MUNICIPIOS DE LA NUEVA ESPAÑA.
- 6) EL MUNICIPIO DURANTE EL MOVIMIENTO INSURGENTE.
- 7) EL MUNICIPIO EN LA ETAPA DE REFORMA.
- 8) EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION DE 1910.....1

CAPITULO II

EL MUNICIPIO SURGIDO DE LA CONSTITUCION DE 1917

- 1) LA INTEGRACION DEL CONSTITUYENTE Y SU REPRESENTATIVIDAD -
POPULAR.
- 2) DISCUSION, APROBACION Y VIGENCIA DEL ARTICULO 115 CONSTI-
TUCIONAL POR EL CONSTITUYENTE DE 1917.....58

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

- 1) REGIMEN REPUBLICANO Y FEDERAL MEXICANO.
- 2) RELACION ENTRE FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS.
- 3) RELACION ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS HASTA ANTES DE LAS REFORMAS DE 1983.
- 4) LA ESTRUCTURA MUNICIPAL, CONCEBIDA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO.....89

CAPITULO IV

ALCANCES JURIDICO— DE LA LEY FEDERAL—
 SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS
 ARTISTICOS E HISTORICOS

- 1) DERECHO, LEY Y SOCIEDAD.
- 2) FUNDAMENTO JURIDICO DE LA LEY FEDERAL.
- 3) FINALIDAD DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS, ARTISTICOS E HISTORICOS.....152

CAPITULO V

REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL COMO
 ELEMENTOS DE CAMBIO EN EL SISTEMA REPUBLICANO,
 FEDERAL MEXICANO.

- 1) LAS REFORMAS Y ADICIONES EN LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.
- 2) DISCUSION Y APROBACION DE LAS REFORMAS Y ADICIONES AL --- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
- 3) COMPETENCIA MUNICIPAL DESPUES DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....236

CAPITULO VI

CONFLICTOS SURGIDOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL EN EL CASO CONCRETO

- 1) RAIZ DEL CONFLICTO.
- 2) INTERES NACIONAL, AUTONOMIA MUNICIPAL Y SEGURIDAD JURIDICA;
PRINCIPAL VALOR JURIDICO-SOCIAL A PROTEGER.....285

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

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

Las razones que me inclinaron a la realización de la tesis que aquí presento, fueron esencialmente las circunstancias político-- sociales, que en este momento histórico asisten a los municipios en nuestro país, y por otro lado los --- errores de incordinación e inactividad legislativa, que hacen del orden jurídico mexicano en muchas ocasiones un sistema incoherente y falto de armonía, en una época en la que se re--- quiere de una estrecha colaboración, entre los investigadores del Derecho y los legisladores; entendiendo en primera instancia el contorno social que rodean nuestra sociedad, para des-- pues crear, modificar o adicionar las leyes o normas que le - permitan al pueblo mexicano, lograr sus aspiraciones de pro-- greso, justicia social y superación personal.

Quienes tenemos el alto honor de estudiar y prepararnos en una Institución tan noble, destacada y reconocida en el -- plano nacional e internacional, como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México (en mi caso la ENEP Acatlán), sólo - nos queda una alternativa, como estudiantes comprometidos con la sociedad en que vivimos; la opción elegida es, la de trascender el campus universitario, en una actividad profesional que se sustente en una responsabilidad social en el proceso de -- evolución y desarrollo, que experimenta actualmente nuestro - país. El abogado debe ser, a más de un profesional de la ciencia

cia jurídica, un procurador de la justicia la libertad y la igualdad sociales; sería inconclusa e incompleta cualquier - carrera profesional, que unicamente se utilizara para lograr un nivel económico y un status social, sin considerar la --- obligación de trabajo solidario para con los demás.

Es lamentable que muchos universitarios que llegan a -- nuestra máxima casa de estudios, de la provincia, no entien-- dan su compromiso social, para con la población que los vio - nacer, regresando a su lugar de origen, para aportar de alguna manera, mediante el trabajo profesional, los conocimien-- tos adquiridos en la etapa de preparación universitaria; con lo que se conseguiría en alguna proporción, la descentralización de las actividades productivas y profesionales de la na ción mexicana.

Al afirmar lo anterior, no dejo de considerar las difi-- cultades que representa, el encontrar un empleo en la provincia, dadas las actuales circunstancias políticas y económi-- cas; mas sin embargo, el tomar esa decisión, significa un re to que debemos aceptar.

En lo personal, tome la decisión de regresar, y lo digo no con el ánimo de ufanarme de mi determinación, sino por -- una concepción filosofica-- social; lo cual me permitio ocu-- par algunos cargos dentro del Ayuntamiento de mi ciudad na--

tal (San Miguel de Allende, Gto); así como de algunos cargos políticos, como el Presidente del Comité Municipal del PRI; - antecedentes ocupacionales, que fueron condición fundamental para la realización del presente trabajo.

Al abordar el tema de el conflicto entre la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y las reformas al artículo 115 constitucional, recurriremos al estudio de la historia del municipio en México, esbozando los orígenes del mismo; para ello analizaremos la organización del calpulli en el México prehispánico, la influencia de la organización Municipal Española en la Nueva España y los demás aspectos históricos que tuvieron que ver con el desarrollo del Municipio y los Ayuntamientos hasta nuestros días, referencias que nos habrán de servir para hacer una defensa de la Autonomía Municipal.

En otra parte de la presente tesis, habremos de comprender el sistema Republicano y Federal y la situación del Municipio en el mismo. Enseguida procuraremos significar el papel que juegan en la Sociedad, el Derecho y la Ley, valorando en lo posible las distintas corrientes filosófico jurídicas; para de esa manera encontrar la importancia que tiene - la Ley Federal que nos ocupa, ubicandola también, en nuestro sistema constitucional. Presentaremos además, algunos conceptos que se virtieron en la cámara de diputados, respecto de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional; así

como los argumentos presentados por Ejecutivo Federal, para justificar la iniciativa.

Por último trataremos de valorar en el plano filosófico, jurídico y social, el contenido de las reformas al artículo anotado y el de las disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas.

Es evidente que lo que aquí trataremos, se aborde desde una perspectiva propia de quien lo hace, valiendome de los conocimientos obtenidos durante el tiempo que recibí la cátedra en los salones de clase y una poca de la experiencia lograda en algunos cargos públicos y particulares que he tenido; en la inteligencia que no intento descubrir la panacea del problema; sino tan sólo, aportar algunos juicios valorativos sobre el tema que a continuación desarrollo.

Culminando estas palabras introductorias, hago votos por que en el proceso de reformas a la estructura universitaria; funcionarios, maestros y estudiantes, comprendan la razón de ser de nuestra benemérita Universidad y propugnen por su mejoramiento.

CAPITULO I

BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

- 1) EL MUNICIPIO COMO FORMA DE ASOCIACION.
- 2) EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PREHISPANICO.
- 3) EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.
- 4) EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA
- 5) INFLUENCIA FRANCESA EN LOS MUNICIPIOS DE LA NUEVA ESPAÑA.
- 6) EL MUNICIPIO DURANTE EL MOVIMIENTO INSURGENTE..
- 7) EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ETAPA DE LA REFORMA.
- 8) EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION DE 1910.

CAPITULO I
BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

La existencia humana es esencialmente una existencia social, es decir, los seres humanos tienden a integrarse en grupos, para la consecución de determinados fines. Ya en la Grecia antigua, Aristóteles había expresado su -- enunciado "El hombre es un animal social"; ésta afirmación negaba por tanto que el hombre como tal pudiera vivir ajeno a los demás, sino por el contrario buscaba la integración en grupos sociales. Juan Jacobo Rousseau pensaba que era característica principal del hombre buscar estadios superiores de vida, y para ello necesitaba organizarse socialmente. En su obra "El Contrato Social" argumenta: "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos no obedezca sino a si mismo y permanezca tan libre como antes." (1)

Es evidente el carácter de sociabilidad del ser humano; pero a la vez esta característica supone una gran variedad de formas sociales, dependiendo de la diferencia geográfica, costumbres, hábitos, etc., concebimos al Municipio como una de éstas formas sociales.

1) EL MUNICIPIO COMO FORMA DE ASOCIACION

"Dentro de la sociología existen varias teorías respecto a las formaciones sociales. Para Ferdinand Tönnies, existen dos formas fundamentales de --

(1) Rousseau, Juan Jacobo. "EL Contrato Social". Porrúa. Quinta Edición. México. 1977. Pág. 9.

asociación: La Comunidad *Gemeinschaft* y la Sociedad o Asociación *Gesellschaft*. La comunidad arranca de la naturaleza. La Sociedad es construcción de la naturaleza humana. Comunidad es la familia, el municipio, la iglesia el estado. Sociedad significa algo muy diferente."(2)

Según Tonnies la Sociedad resulta del comercio de la gente. Necesariamente los hombres al convivir en diversos grupos, han debido establecer relaciones merced al cambio. Cada grupo vivía dentro de si y los otros grupos eran solo congregaciones enemigas.

Mas tarde se elevó la mentalidad del hombre al concepto de cambio de los grupos; estos comenzaron a comerciar entre si. Es el instante en que principia a manifestarse la otra forma de la vida social, la *Gesellschaft* es decir, asociación o sociedad.

En la comunidad, que es un producto de la naturaleza, como un organismo natural, no hay voluntad de la persona.

Los individuos son miembros de un cuerpo social que posee una solidaridad natural, una identidad de voluntad, porque la voluntad individual se suprime por la voluntad de la comunidad, según los establece F. Tonnies.

Este mismo teórico, manifiesta las diferencias que median entre estas dos formas sociales:

(2) Tonnies, Ferdinand. Citado por Antonio Caso. "Sociología". - Cruz O., S.A. Segunda Edición. México. 1979. Pág. 32.

En la *Gemeinschaft* hay voluntad común; en la *Gesellschaft*, voluntad individual; en la primera congregación sus miembros carecen de individualidad; en la segunda, existe la individualidad de sus miembros; ahí predominan sus intereses de la comunidad; aquí los intereses individuales. En la comunidad hay creencia; y en la sociedad "Doctrina"; la religión es lo propio de la comunidad; la opinión pública, lo característico de la sociedad. Las costumbres predominan en las comunidades; en las sociedades el gusto es caprichoso y se instaura la moda.

La propiedad colectiva es de la comunidad; la propiedad privada de la sociedad.

Es obvio que las actuales estructuras sociales, en virtud al perenne movimiento evolutivo de las cosas, ha rebasado con mucho, en ésta época moderna, el pensamiento sociológico de Tonnies; porque la unidad universal de los pueblos, existe aún con la diferencia de nacionalidades, de poder, de idioma, etc.

Para Simmel, la sociedad existe ahí donde varios individuos entran en acción recíproca. Según él, esta acción recíproca se produce siempre por de terminados instintos o para determinar fines. En todo fenómeno social el contenido y la forma constituyen una realidad unitaria.

Del pensamiento de Simmel deducimos que la acción de un ente humano busca el logro de determinados fines procurando la misma acción de otro ente humano, y en esto, se dan las formas sociales.

Para Gaston Richard, quien equipara la teoria de las formas sociales con el organismo y materialismo histórico, la noción de sociedad se opone a la de comunidad. La comunidad es un ser nuevo, que vive con una existencia ideal, distinta de los individuos que la componen. Tales son la familia, la iglesia y, por excelencia el estado, que pueden sobrevivir a los individuos que lo componen, y fundan en un momento dado de su duración. El origen de la comunidad es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales, y más estables y armónicos que ellos. La condición de la duración de la comunidad, es la constante subordinación de las partes, es decir de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común.

"Esta subordinación agrega Richard es voluntaria, pero no arbitraria." La comunidad es una forma, una unidad; la sociedad es una multitud, una diversidad. El individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios; para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad sirve de los individuos, para realizar fines universales, superiores a los fines individuales.

De los distintos pensamientos que aquí hemos expuesto, podemos desprender que el tipo de asociación que en este estudio nos interesa, es la forma específica de la comunidad, aunque en determinado momento el grado de evolución del municipio principalmente en los países industrializados, pudiera coincidir, con la definición que hacen de sociedad Richard y Tonnies. Pero habremos de conducir nuestro análisis en lo que se refiere a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural o sea en los -

que se fincan en los vnculos naturales.

Dentro de estos, los de parentesco se dan en la familia, en el clan, en la tribu, y en la confederación de tribus hasta constituir verdaderos - estados tribales.

En cuanto a los vnculos de parentesco o sea a los derivados de la -- sangre se agregan los vnculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los grupos locales y que siguen 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: alimentación, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

El clan y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, - fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestandose inmediatamente lo que llamamos el municipio primitivo de carácter agrario, o sea la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por ello pensamos que el municipio es por excelencia, la forma de --- agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su estructura económica agraria.

Ahora bien, dentro del concepto de municipio es indispensable estable

cer una gradación: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que se disfrute o no de un propio régimen local en lo político y en lo administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el municipio la formación de estructuras sociales, e institucionalizarlas para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de municipio político.

Hablamos de un régimen premunicipal, cuando nos ocupamos del origen - de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes - de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida -- sedentaria.

Hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nó mada a la sedentaria.

Por otra parte hablamos de municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria, independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

Hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionalizan políticamente su régimen social.

Una vez establecido el grupo local, las relaciones sociales mantienen

en vigencia a la asociación de vecindad. Esas relaciones sociales que en el municipio son de índole vecinal, puede estratificarse con el desmesurado crecimiento humano, hasta hacer pasivo el vínculo domiciliario.

Las instituciones políticas en las asociaciones locales y nacionales, se diferencian desde un principio. "Ya la antigua polis— dice Max Weber— se fue convirtiendo en la mente de sus ciudadanos de modo creciente en un ayuntamiento de tipo "instituto". Pero de un modo definitivo se destacó el concepto de ayuntamiento por oposición al de estado.

En este punto hay que insistir en que la forma de gobierno que constituyen los "ayuntamientos" es la más pura expresión del carácter de asociación que lo sustenta.

Por otra parte, sería innecesario insistir en que municipio es la institución político-social más íntimamente conectada con la vida del ciudadano. El estado, como afirma Jellinek no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que denomina asociaciones. La más directamente vinculada a la vida del individuo después de la familia, es precisamente la asociación municipal.

2) EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PREHISPANICO

La Organización Político— Social que encontramos antes de la llegada de los españoles en México.

La organización social del México antiguo se caracteriza por varios rasgos fundamentales que atañen simultáneamente a diferentes aspectos de la sociedad.

La base material era ampliamente suficiente para sostener una sociedad populosa y compleja, con una división social del trabajo. que incluía tanto especialización en distintas actividades productivas como estratificación social; es decir, una distribución desigual del poder económico y político entre los distintos sectores sociales que establecían una diferenciación en cuanto a los derechos, a los medios de producción y al control de los órganos del gobierno. Sin embargo, la división social del trabajo presenta varios rasgos de tipo relativamente primitivo y característicos de las altas culturas arcaicas en las primeras etapas del desarrollo de la civilización.

La especialización en las distintas ramas de la producción estaba relativamente poco desarrollada. La familia campesina producía no únicamente sus alimentos mediante el cultivo, sino que también atendía a sus necesidades con otras actividades, como el tejido a cargo de las mujeres, y la construcción de la casa familiar. Las actividades más especializadas se concentraban en la producción de artículos de lujo para los sectores pro-

ductores de la sociedad. La especialización comprendía únicamente parte de las actividades del especialista y las distintas actividades se ejercían en tiempos diferentes, en lo económico; esto quiere decir que parte de los artesanos eran al mismo tiempo labradores que dedicaban solo parte de su tiempo a la actividad artesanal. En lo político había una especialización temporal en las actividades militares, ceremoniales y gubernamentales. -- Los funcionarios menores, por ejemplo, se turnaban en el desempeño de sus funciones como mandones de los solteros del común o de los sacerdotes que cuidaban los templos; los funcionarios superiores desempeñaban además actividades militares y religiosas.

El sistema productivo requería el trabajo conjunto de masas de trabajadores dedicados a una misma obra, muy especialmente en las obras de --- construcción y en el transporte.

Parte del carácter limitado de la división social del trabajo es lo -- que puede llamarse "fusión institucional", características de sociedades primitivas y arcaicas, en las que aparecen combinadas actividades que en sociedades más complejas se desdoblaron en instituciones claramente separadas. Las actividades económicas, políticas, militares y ceremoniales estaban íntimamente conectadas en cuanto a las instituciones y el personal que las emprendía. La economía estaba dirigida por el estado; las relaciones económicas en la producción y distribución de los bienes se basaban en las relaciones políticas de sujeción y dominio.

El control político de los medios de producción en condiciones de eco

nomfa natural se manifestaban de manera muy principal en la asignación, por el soberano, de tierras y de tributarios a instituciones o individuos; lo - que significaban una sesión de autoridad sobre la gente y una segmentación- del territorio, es decir, una descentralización política.

Todas las entidades políticas estaban formadas mediante la integración de distintos segmentos sociales o territoriales. Esto era en parte conse--- cuencia del sistema de asignación de tierras y tributarios que producían -- nuevos señorfos dentro de una entidad anterior mas uniforme. Era asimismo - el resultado de la unión parcial de pueblos y territorios originalmente se- parados, del establecimiento de colonias en nuevas regiones, del poblamiento de grupos extranjeros acogidos para constituir nuevos segmentos, y de la dominación de señorfos extranjeros en distinto grado de sometimiento político y con distintas exigencias para el pago de tributos. Las unidades políticas mayores, como el llamado imperio azteca, eran alianzas fluctuantes, confunciones limitadas, de unidades políticas autónomas y más perdurables, las cuales estaban a su vez subdivididas, que eran sobre todo señorfos territo-- riales, aunque tambien podfan estar ligados a poblaciones de origen étnico- particular.

Los segmentos político- territoriales que constituían un señorfo esta- ban conectados con el sistema de estratificaciones social en tanto que unos grupos podfan incluir las familias nobles políticamente dominantes mientras que otros se componfan de modo total o preponderantes de plebeyos. Las divisiones estamentales estaban en ocasiones reforzadas por distinciones étni-- cas, como en los lugares donde la gente común era otomí y la nobleza de oríni

gen náhuatl o nahuatizada; pero los lazos étnicos cortaban a través de las distinciones estamentales, incluso dentro de un mismo señorfo, el cual pue de aparecer entonces como un concierto de grupos distintos cada uno con -- sus propios "señores naturales", los cuales estaban ligados con sus subdi- tos mediante lazos étnicos e incluso de parentesco. Estos segmentos políti- cos-- territoriales, con población a menudo de origen étnico particular, -- son los que se denominan en náhuatl "calpulli" (plural: calputfn) a veces- castellanizado en "calpul". Se ha debatido mucho la naturaleza del calpu-- lli sobre todo si era o no un clan. De hecho, en náhuatl el término calpu- lli se aplicaba a los segmentos en que se subdividía la sociedad en sus -- distintos niveles de organización territorial. Se usa para designar desde las llamadas a veces en español tribus nahuatlacas (mexicana, xochimilca, etc.) hasta barrios o aldeas que comprendían un buen número de familias. La importancia del factor étnico o de parentesco para definir la pertenencia- al grupo era distinta en estos varios casos.

Mas importante que determinar si la pertenencia al calpulli se regla mentaba mediante el parentesco, es determinar la función del calpul dentro de la estructura social. Los calpules eran subdivisiones político-- territo- riales que funcionaban como unidades corporativas en distintos aspectos -- (económicos, administrativos, militares y ceremoniales) de la organización social. El aspecto corporativo se manifiesta muy principalmente en los de- rechos colectivos a la tierra y en la obligación colectiva de desempeñar - ciertas funciones sociales.

Los segmentos corporativos o calpules participaban en la división so-

cial del trabajo de diferentes maneras. Podían ser grupos dedicados a actividades diferentes, como distintas artesanías, o el culto a diversos dioses; bien fuera actuando todos al mismo tiempo, cada uno en su tarea como en las artesanías, o bien turnándose para que cada grupo asumiera la responsabilidad de sus distintas actividades cada una a su debido tiempo, como era en parte el uso en la organización del culto a los varios dioses, cada uno de los cuales se celebraba en fechas distintas y por distintos grupos de fieles. El principio de turnos eran también muy importante cuando grupos distintos se encargaban de las mismas actividades, asumiendo cada uno la responsabilidad durante una temporada distinta.

Los calpules eran comunidades en posesión de la tierra desde el tiempo en que la habían ocupado cuando se establecieron en el país. Los campesinos miembros del capul gozaban el usufructo de parcelas familiares que podían transmitir por herencia a sus sucesores. Esta posesión, sin embargo, estaba condicionada por el cultivo efectivo de la tierra y por el pago de tributos y servicios personales. Si un campesino abandonaba su tierra para irse a otra comunidad, o si la dejaba de cultivar durante dos años, perdía sus derechos y las autoridades del capul la podían asignar a otro miembro. Igualmente, si un campesino moría sin herederos, su tierra volvía al fondo común del capul. Los enfermos y los menores de edad podían seguir en posesión de la tierra aunque no la cultivasen ellos mismos o miembros de su familia; se las podía cultivar otra persona hasta que ellos estuvieran en condiciones de hacerlo.

No todos los calpules estaban igualmente dotados de tierra. En relación

con la toma de posesión original, se decía que algunos habían llegado primero y ocupado grandes extensiones; otros, llegados más tarde, no encontraron tierras suficientes. Los calpules con más tierras, las defendían celosamente de los extraños, guardándolas para asignarlas a miembros del calpul en caso de necesidad y para atender a las necesidades del común. Podían alquilar parte de ellas a miembros necesitados de calpules más pobres y usar las rentas para los gastos de la comunidad para atender a todas las distintas funciones del calpul había jefes que administraban las tierras y organizaban las distintas actividades. Algunos informes consideran como un sector de la nobleza, el de los calpuleque (jefe de calpul), en tanto que formaban parte de los funcionarios y recibían servicios de los macehuales del barrio. Es preferible considerarlos como intermedios en la estratificación social con un estatuto doble: agentes inferiores de la jerarquía administrativa y representante de sus comunidades. El jefe del calpul tenía pinturas de todas las tierras y de sus ocupantes. Decidía los cambios de posesión en consulta con los ancianos del calpul. Tenía su tierra familiar y se la cultivaban los miembros del calpul, quienes también daban otros servicios personales. Con esta ayuda podían festejar a los miembros del calpul cuando se reunían en su casa varias veces al año a discutir los asuntos de la comunidad.

Todas las funciones sociales del calpul y la solidaridad interna de sus miembros estaban reforzadas por el hecho de que solían ser gente de origen étnico y cultural distintivo. En el antiguo México, la población de cualquier unidad política era un mosaico de elementos pobladores que habían llegado al país en épocas distintas y con culturas diferentes, a veces

de idiomas separados. Por este motivo se puede decir, citando la obra del -- oidor Zorita, que el calpul es "barrio de gente conocida o linaje antiguo - que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella sepa, barrio o linaje" (3)

Según Galindo y Villa, el calpulli era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana, así como el tēcpan-- cabildo o capítulo-- era el --- ayuntamiento y añade:

"A su vez, cada calpulli mayor estaba dividido en otros menores-- tlaxi lacalle-- , según el número de dioses que se encontraban en ellos"

Los calpullis mayores tenían cada uno su autoridad. El código Mendocino mencionaba cuatro alcaldes, que pudieron corresponder a los cuatro grandes-calpullis y que llama Mixcoatlaítlótlac, Ezhuahuácatl, Acatlayacapanecatl y Tequixquínahuácatl.

El tribunal de primera instancia, llamado Ilacatecatl, tenía en cada - barrio un lugarteniente nombrado Teuctli, elegido anualmente por el común - del barrio. Estos tenían también su juzgado para conocer de las causas de - respectivo distrito y diariamente iban al Cihuacoatl o al Ilacatecatl para - informarle de todo y recibir sus ordenes. Además de los Teuctlis, había en los mismos barrios unos comisarios que llamaban Centectlapixque, los cuales - tenían a su cargo cierto número de personas.

"Eran también nombradas del común barrio, pero a lo que parece no ---

(3) Colegio de México. "Historia General de México". Tomo I. Co legio de México. Tercera Edición. México. 1980. Pág. 209.

eran jueces, sino meros inspectores que velaban sobre la conducta de las familias que tenían encargadas y daban cuenta a los magistrados de todo lo que ocurría. Bajo las órdenes de los Teuctlis estaban los Tequitlatoques, que -- eran los cursores o solicitadores que iban a intimidar sus órdenes a los particulares y a citar a los reos; y los Topiles que eran los alguaciles que -- ejecutaban las prisiones que se ofrecían."(4)

Tendremos que mencionar, que los datos antes destacados revelan que el municipio natural subsistía en el calpulli en toda su integridad, con su característica posesión colectiva de la tierra, pero institucionalizando las relaciones comunales a través de elementales funciones de una policía municipal.

Resumiendo, las comunidades indígenas, a la llegada de los españoles, constituyeron municipios naturales desarrollados. El municipio apareció como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

(4) Clavijero, Francisco Javier. "Historia Antigua de México". - Porrúa. Segunda Edición. México. 1958. Pág. 77.

3) EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Antes de hablar sobre el municipio en España, habremos de destacar el nacimiento de la estructura municipal en la antigua Roma; ya que posteriormente ese tipo de organización ciudadana fué adoptada por España.

En muchas poblaciones de Italia aparece, aproximadamente en el siglo - IV a. de c., una organización municipal. Las religiones locales les imprimían la tendencia a conservar su autonomía. En la mayoría de ellas se había realizado la revolución de las clases inferiores por arrebatar a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad, lograndolo casi siempre a costa de las grandes luchas.

En algunas ciudades de la antigua Roma, la aristocracia reconquistó el poder, pero dejó al pueblo los derechos políticos. En otras, las clases inferiores eligieron tiranos populares.

La idea de imperio les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, bajo su imperium.

Así surgió el imperio romano. Por esto casi nunca destruyeron a las -- ciudades sometidas; sino que únicamente las dominaron y lograron su intento, valiendose de un nuevo procedimiento que dió como fruto, mas tarde, la aparición de un régimen municipal que se fué generalizando.

Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó---

Municipia (municipios), y entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó Municipia Foederata. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó Municipia Censita. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos.

De la misma manera nació en Roma la organización en ayuntamientos; se dice que estos surgieron debido a la lucha entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma.

En efecto, de ésta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, - que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después los Ediles Plebeyos de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales, luego los Ediles Curules habían de presentar la existencia de los primeros --- ayuntamientos.

Entrando directamente al municipio en España, habremos de decir que 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. En muchas ciudades las magistraturas comenzaban a ser hereditarias.

El sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fué causa de que pudiera defenderse España durante tres siglos del poder de Roma.

El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la Península Hispánica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios.

Existieron veintiún municipios, cuatro ciudades federales y una mayoría de estipendiarias o colonias, gobernadas por jefes militares, sin leyes o magistrados. "Mientras se mantuvo la república en Roma, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales" (5)

De la implantación del municipio romano en España se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana.

(5) Escude. Bartoli, Manuel. "Los Municipios de España". Citado por Moisés Ochoa Campos. "La Reforma Municipal". UNAM. Primera Edición. México. 1955. Pág. 82.

4) EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

De 1519 a 1521 se introdujo a la Nueva España el sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista. Mas adelante en el siglo XVIII, surge el municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el derecho indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas; influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

"El primer ayuntamiento en la Nueva España fué organizado por Cortés el 10 de Julio de 1519; despues de que el 22 de Abril de 1519, se fundará la población, que se le puso por nombre la Villa Rica de la Veracruz, por haber desembarcado en un viernes santo de la cruz y para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejó, regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alferéz del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy. Velázquez concedió a Cortés, la designación de capitán del Ejército y Justicia Mayor. Con el nuevo nombramiento de justicia mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la economía del municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del gobernador de Cuba." (6)

En América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aún -

(6) Díaz del Castillo, Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". Espasa-Calpe, S.A. Segunda Edición.- Madrid. 1955. Pág. 129.

más, la conquista de México resulto autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Veracruz.

Tiempo después, durante la colonia, dentro de las ordenanzas de Felipe II, se formaron en la Nueva España "el consejo, república y oficiales y --- miembros de ellas". Es de advertirse que el concejo municipal era prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, por lo que el municipio de tipo occidental en realidad solo alcanzó el desarrollo entre la población de origen europeo. La república concernía a los indios y es interesante que, desde hace cuatro siglos se considerase a la república de los naturales como una institución peculiar del medio americano; esta república como Institución tuvo entre nosotros un antecedente municipal, a la manera en que lo ejercitaban los naturales de éstas tierras.

En sus orígenes, nuestro sistema municipal, tuvo una peculiar función-urbanística. La concepción indígena, de absoluta descentralización en todos los ordenes, se manifestaba a caso, más objetivamente en la vida urbana, -- donde los barrios de genuina independencia en lo tocante a su administración interior. Tal sistema daba una nota singular a la fisonomía de las poblaciones que no integraban núcleos compactos, sino que se extendían confundiendo con la campiña.

Esa atmósfera de libertad, en comunión con la naturaleza, se reflejaba en la vida familiar que reconocía un vínculo supremo con la comunidad: el de la tierra.

En cambio, la colonización española introdujo una concepción urbana - centralizadora.. La población se agrupaba en manzanas y éstas integraban - el núcleo en torno a la plaza que a su vez era eje de los diversos barrios. Sólo así podía unificarse la administración local, respondiendo a este fin la disposición urbana.

Los calpullis o barrios indígenas reunían los atributos de la autonomía municipal, cada uno por separado, en tanto que la población española - asumía en sí todas las funciones, permitiendo con su traza, servicios públicos homogéneos y una sola administración a cargo del ayuntamiento.

En el municipio indígena, el vínculo lo formaba la tierra. En el municipio español el vínculo era la vecindad, sin excluirse uno al otro en ambos casos.

Al realizarse la colonización, se trató de fijar polos de convivencia social por medio de las poblaciones de tipo europeo. Cada población que se fundaba, era un clavo con que se remachaba el sistema colonial. Por ello se procuró precisar el carácter urbano, con los nuevos moldes, para que propiciara la instauración del Régimen Importado, que en estos casos era el municipio ultramarino.

No obstante en cierto grado operó un mestizaje, si no en las grandes poblaciones, si en las de carácter rural, donde se conservó la dispersión in-

dígena como hasta el presente es fácil de advertir.

En la colonización española, el principio centralista se puso en práctica por medio de la traza, una vez escogido el sitio donde habría de fundarse la población, la traza comenzaba por la plaza mayor, que se situaba frente al desembarcadero si era la costa, o en el centro de paraje escogido si se fundaba tierra adentro.

La plaza fué y sigue siendo el corazón de la vida urbana. Abierta a -- los cuatro puntos cardinales, para significar su señorío, recibía la forma cuadrangular, por lo menos vez y media de largo por lo que tenía de ancho, a fin de que sirviese para las fiestas de a caballo. Su tamaño era proporcional al número de vecinos, ni menor de doscientos pies de ancho por trescientos de largo, ni mayor de ochocientos por quinientas treinta y dos, --- siendo la mediana y de buena proporción, de seiscientos pies de largo por cuatrocientos de ancho, mirando las esquinas a los cuatro vientos principales.

La meticulosidad de las ordenanzas sobre la traza de poblaciones revela la preocupación urbanística de la época, más rigurosa que en la propia España, pero a su imagen y semejanza.

Establecían las ordenanzas que, de la plaza habían de salir una calle por costado y dos calles por cada esquina.

Alrededor de la plaza y en las cuatro calles principales, había de haber portales. Además, las calles, en lugares fríos habían de ser anchas; en los calientes angostas.

Trazada la población a "córdel y regla", se hacía la distribución de los solares. El primero para la iglesia, que había de ser aislado y visible desde el mar si se trataba de una población costera, procurando que -- sirviese de defensa. El segundo para la casa real y casa de consejo y c-- bildo. Otros para aduana y atorazana, cerca del templo para que se pudie-- sen defender de unos a otros.

Además, el hospital para enfermedades no contagiosas se había de poner junto al templo y por claustro de él, y para las enfermedades contagio-- sas, en parte que los vientos pasando por el, no fueran a herir a la pobla-- ción. Las carnicerías, pescaderías y tenerías se había de colocar en parte donde con facilidad pudiesen limpiarse. Los solares de la plaza no habían-- de darse a particulares, sino dejarse para la iglesia, casas reales y propio de la población, donde habían de edificarse tiendas y casas para tra-- tantes, con cuyas rentas se contaría para los gastos públicos, y estos edi-- ficios de la plaza eran los que primero se debían de construir, contando -- con la cooperación de todos los pobladores y con un moderado impuesto so-- bre las mercaderías. Los demás solares habían de sortearse entre los pobla-- dores, quedando el resto para el rey, a fin de que los diera a nuevos po-- bladores o dispusiera de ellos como le pareciera conveniente.

Existían municipios indígenas y municipios españoles. En las poblacio-- nes de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros. En Tenochtitlan, -- cuando se edificó la traza que era un recinto amurallado en cuyo seno se -- levantó la ciudad Española, el barrio azteca quedó extramuros, al norte y -- este. Igual ejemplo encontramos en Aguascalientes, en donde lo que ahora es el barrio de San Marcos, fué el pueblo de indios y aparte hubo barrios pa--

ra los españoles.

Los indios se retraían en sus comunidades, sufriendo la tiranía de sus caciques y las expoliaciones de los hombres blancos. El municipio indígena, condenado a una situación inferior respecto a los municipios españoles establecidos en América, debía de constituir uno de los más graves problemas -- que se prolonga hasta el presente.

Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las contribuciones. Frecuentes sublevaciones de los indios sacudían a las -- comunidades y los municipios españoles se veían en gran peligro.

Muchos indios para que no les quitasen sus mejores tierras las poblaban improvisando casas y avicinándose con el fin de formar un pueblo.

Las autoridades coloniales se negaban a dar solares en pueblo de indios a españoles, cada uno en su sitio parecía ser la consigna.

En cuanto un pueblo de españoles progresaba, pedía que se le diese repartimiento de indios, para cuidar de las sementeras y edificar.

La situación general de la población indígena empeoró con las llamadas concentraciones.

Por otra parte la vida colonial, es la etapa de preponderancia en el --

control de los ayuntamientos, debido, particularmente, a la venta de los -- cargos concejiles y a las regidurías perpetuas que más tarde aprovecharían los criollos pero que, por entonces, avivaban en estos un resentimiento. - Los criollos dejaron de sentirse españoles, para querer mas a la Nueva España.

Del siglo XVI al XVII se registra el declive del poder municipal, una vez que llegaron a América, los efectos de la derrota comunera en Villalar, en abril de 1521. Consolidandose así, la Monarquía absoluta.

Caracteriza tambien a esta etapa, la coexistencia de los municipios es pañoles e indígenas. Si la legislación de 1531 trato de unificar el régimen local, en cambio, la tradición, los usos y las costumbres, separaban de tajo las asociaciones locales para blanco y para indios.

La conquista y el proceso de colonización, fueron fatalmente la prolon gación histórica de la reconquista, que se hizo criolla en Veracruz.

La lucha contra los infieles y la catequización después del triunfo de la Espada; fueron los medios principales de la expansión colonial. De aquí, que, la conquista y la colonización fuesen, desde el principio hasta el fin, historicamente contemporáneas de la reconquista. Podemos decir que la conquista y la colonización fueron a la usanza pre-Villalar. Las mismas ordenanzas de población conservan ese espíritu.

Es por demás relevante, referirnos tambien; a lo que fue el cabildo en -

la época colonial; para lo cual habremos de señalar, el concepto que se tenía en aquellos siglos de la institución que ahora abordamos. El cabildo,-- era "un ayuntamiento de personas de justicia y regidores. El tipo de Gobierno no se cifra en administrar la justicia y ordenar lo conducente al pro-común; o un Gobierno político y económico, al cual es tan privativamente de los -- ayuntamientos o de los concejos de ellos." (7)

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

Con Carlos V, el gobierno municipal o sea los cabildos adoptaron las siguientes bases fundamentales:

1) En las ciudades principales de las Indias, debiera haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.

2) Las personas que no fuesen vecinas del municipio, no podían ser electas como regidores, ni para otros cargos concejiles.

Tiempo despues con Felipe II, se hizo abiertamente la venta de cargos-consejiles.

(7) Bayle, Constantino. "Los Cabildos Seculares en la América Española". Citado por Moisés Ochoa Campos. "La Reforma Municipal". UNAM, Primera Edición, México. 1955. Pág. 162.

Inicialmente Carlos I y V de Alemania, hijo de Felipe el hermoso cédula del 1.º de noviembre de 1519, disponía que se hiciese venta no en perpetuidad, sino de por vida y a personas idóneas y suficientes.

Con esta medida, se contrariaba la política seguida hasta antes de Villalar, pues los reyes católicos habían prohibido expresamente la venta de empleos.

Las elecciones municipales, de carácter popular, constituyeron una excepción. Por lo común fueron los conquistadores los adelantados o los gobernadores, los que designaron el primer cabildo y éste, al terminar su período, -- fué el que en sesión de consejo, eligió a los nuevos alcaldes y regidores. Sin embargo, cuando se reconocía en las capitulaciones dicha facultad a los adelantados, o cuando una villa era fundada por un grupo de colonos, la elección debía de hacerse por los propios vecinos.

En cuanto al número de regidores y demás cargos concejiles, variaron -- notablemente de acuerdo con la categoría de las poblaciones. Al principio hubo dos alcaldes, que después se redujeron a uno. El número de regidores era tanto más variable cuanto se abultaba indefinidamente con la venta de los nombramientos de regidor. Al introducirse la regiduría perpétua, se facultó a los agraciados para renunciar o vender sus puestos con lo cual aumentaba -- mucho el número de regidores sobre el marcado por la ley, especialmente en los ayuntamientos de las ciudades importantes.

Durante la época colonial, las funciones encomendadas a los cabildos -- eran las siguientes:

1) El cuidado de las obras públicas, bajo la superintendencia de los regidores. Solamente en donde residía la audiencia, al presidente de ésta - tocaba disponer sobre las obras en ejecución. A la vez, los puentes y caminos habían de hacerse a costa de los beneficiados.

2) El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo - atribución especial del fiel ejecutor, la de vigilar las pesas y medidas, - la policía y el orden de mercados de abastos.

3) El cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, aún en tierra de señorío después de levantadas las cosechas.

4) El corte y plantación de árboles.

5) El remate anual, cuidando que se adjudicarán al mejor postor, los - derechos de carne y pan.

6) La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al Vi--rey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmedia--to provisionalmente.

7) Repartir, a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la real cédula del 4 de Abril de 1532, expedida por Carlos V. Ha--bían de preferirse a los regidores que no tuviesen tierras, respetando las - propiedades de los indios. Para tal efecto, en el repartimiento de vecinda-

des, caballerías y peonías, habían de encontrarse presentes los procuradores de las poblaciones, cuyo parecer se tomaba en consideración.

Refiriéndonos a los cabildos, destacamos, que donde ésta institución -- municipal alcanzó su magna expresión, fué en el cabildo abierto, del que dice Esquivel Obregón: "es con ocasión del nombramientos de procuradores que las leyes de Recopilación de Indias, hablan de cabildos abiertos, tan solo una vez y para prohibirlos; en tanto que en España, el cabildo abierto, es -- decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, era sumamente frecuente en las poblaciones rurales, según hemos visto. En Nueva España, salvo el caso de Veracruz y el de León, al fundarse la Villa, no tenemos noticia de que se haya celebrado algún otro. Era la prohibición debida al temor de que el pueblo de las pequeñas Villas y lugares no manifestara el mismo sentido de bien común y convivencia que en las poblaciones peninsulares, bajo un medio más homogéneo." (8)

Esta forma de democracia directa asume las siguientes funciones:

"1ª Como asambleas deliberantes, formar el libro del pueblo y reformar -- las ordenanzas municipales, así como decidir los trabajos semestriales de la -- comunidad.

a) El libro del pueblo era un especie de reglamento, que se discutía y -- aprobaba cada año, designando al efecto en la primera reunión anual, una --

(8) Esquivel Obregón, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Citado por Moisés Ochoa Campos. Ob. Cit. -- Pág. 165.

comisión de vecinos conocedores de las costumbres para que se encargasen de su redacción. Tal reglamento era discutido en cabildo abierto y una vez aprobado, recibía la firma de todos los vecinos.

b) Las ordenanzas eran miradas por el pueblo con veneración y contenían disposiciones minuciosas sobre fincas y tierras, sobre la forma de adquirir la vecindad, sobre la administración de los bienes del común, sobre aprovechamiento de pastos y montes, arreglo de caminos y obras de interés general. Estas ordenanzas generalmente no se tocaban, sino que sus reformas se asentaban en un libro aparte, y se suscribían por los vecinos.

c) Los trabajos semanarios se sujetaban a acuerdo. El alcalde nombraba una comisión que propusiese lo que había de hacerse en la semana y el cabildo abierto era el facultado para aprobarlo." (9)

Otra de las funciones del consejo abierto era, como poder judicial, la de resolver multas por infracciones a lo acordado. El consejo también escuchaba las peticiones de los vecinos resolviendo lo procedente.

El cabildo abierto fué la institución por excelencia de la vida comunal y mantuvo los vínculos solidarios en los pueblos de España.

Lamentablemente la prohibición de efectuarlos dió al traste con su influencia en los dominios de ultramar y por ende en los municipios de la Nueva España.

(9) Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit. Pág. 194.

5) INFLUENCIA FRANCESA EN LOS MUNICIPIOS DE LA NUEVA ESPAÑA

En el siglo XVIII, España se empieza a ver influenciada por los movimientos políticos y culturales de los franceses, por el llamado "Despotismo Ilustrado" primero; la Revolución Francesa enseguida y luego las Instituciones Napoleónicas.

La vida municipal en España y posteriormente en sus territorios coloniales, recibió de ésta influencia francesa; el régimen de Intendencias y Subdelegaciones. Los intendentes tenían jurisdicción en materia de justicia política, hacienda y guerra, remplazando política y administrativamente a los gobernadores. A su vez los subdelegados vinieron a sustituir a los corregidores y alcaldes mayores.

La influencia de ésta corriente llegó a la organización política local de la Nueva España en 1767, en que Carlos III envió a la colonia al Visitador General Don José Galvez, con instrucciones de estudiar las condiciones en que se encontraban los municipios, particularmente en sus sistemas financieros.

El Visitador General centralizó la administración de las municipalidades y reglamentó sus contadurías. Independientemente de su exceso democrático; creo recursos administrativos como el de Contador General de la comisión de propios, arbitros y bienes de comunidades de todas las ciudades, villas y lugares del Reino de la Nueva España que tenía atribuciones para señalar reglamentos especiales para la administración de los municipios.

Pero a la vez se estableció que dichos reglamentos se hiciesen del concimiento público, convocando a todos los vecinos del cabildo abierto; con esto se resucitó la práctica de el cabildo abierto que en materia municipal es un exponente del derecho natural.

La Reforma Centralista iniciada por Galvez en la Nueva España fue la base de la real ordenanza de intendentes que entró en vigencia en 1765. Por -- sus preceptos, los intendentes reemplazaban a los gobernadores y corregido--res, con derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de los propios--tierras y edificios-- . Dichos reglamentos--debían someterse a la Junta Superior de Real Hacienda para su aprobación. -- En lo político, la ordenanza de intendentes destruyó por completo la autono--mía local, absorbió por el Virrey y por los intendentes. El malestar entre--los criollos se avivó y el Virrey Marqués de Croix, había de verse precisado a aplicar con todo el rigor el principio de gobierno en que se fundaba el --despotismo ilustrado: "todo para el pueblo, pero sin el pueblo":

En cada provincia, el intendente precidía el cabildo, llevaba las cuen--tas de los propios e informaba del estado de la hacienda municipal a la Jun--ta Superior de Real Hacienda. Los regidores fueron eliminados de toda inter--vención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas especiales munici--pales, compuestas de alcalde ordinario, dos regidores y un procurador que te--nía autoridad para manejar fondos municipales sin la intervención de los de--más capitulares. El intendente se ocupó además de la justicia no obstante --que las ordenanzas se lo prohibían. La centralización Hacendería, se realiza--ba por la vía de los intedentes y bajo la autoridad suprema de la Junta de --

la Real Hacienda. Las ordenanzas para el buen gobierno, dispuestas por los ayuntamientos, debían ser aprobadas por los propios intendentes. El Municipio perdió la función subsidiaria de orden administrativo y toda autonomía política.

En México la Revolución Francesa, se reflejó en el orden municipal inyectando razones al movimiento precursor de la Independencia que enarbolara la Bandera de la Soberanía Popular con la actitud asumida por el ayuntamiento de 1808.

La administración de Napoleón Bonaparte, operó una descentralización en torno a los prefectos, que como delegados a su vez del poder ejecutivo, administraban los departamentos y de los subprefectos que administraban -- los distritos.

Las leyes napoleónicas colocaron a la Institución municipal como cuerpo administrativo descentralizado. La descentralización por región se ejerce por medio del control del estado sobre el municipio.

6) EL MUNICIPIO DURANTE EL MOVIMIENTO INSURGENTE

De la gran fuerza política que adquirieron los criollos, surgió un fuerte antagonismo entre estos y los "gachupines" quienes aún mantenían el monopolio político. El crecimiento urbano industrial y el aumento de la burocracia propiciaron, cierto crecimiento de los sectores intermedios, liberados del trabajo manual, considerado deshonroso, sin propiedades ni capital, abogados, pequeños administradores y eclesiásticos pobres llegaron a construir una clase media de cierta importancia. Ocupaban las magistraturas y los curatos de segundo orden y la casi totalidad de los puestos administrativos de ciudades pequeñas. Mientras los empleos más importantes les estaban prácticamente vedados, podían aspirar a los de segunda categoría y sobre todo a la dirección de los ayuntamientos, que llegaron a dominar por completo. A menudo mejor preparados que los europeos, no podían ascender a los puestos superiores, y estaban condenados a disputarse posiciones secundarias y pobres que no correspondían ni a sus aspiraciones ni a su cultura. La clase media mejor que ninguna otra, tenía conciencia de no poder realizar en la sociedad la función a la que su preparación y su vocación la orientaba. Su falta de un puesto adecuado en el mundo real los obligará a evadirse al reino ideal de las artes y el saber. A principios del siglo XIX había en Nueva España un grupo importante de "letrados", criollos y pobres todos ellos, dedicados al desempeño de la abogacía, la administración o la cura de almas, entregados a la lectura. Relegados en su mayoría a las ciudades de provincia, formaban una élite intelectual unida por la insatisfacción común. Económicamente improductiva, esta Intelligentsia acaparaba un arma terrible: la frustración, depositada casi toda ella en sus manos. Su falta de asidero en la

sociedad colonial, su resentimiento contra un sistema que los relegaba -- frente a los "gachupines" inmigrantes, su mayor sensibilidad crítica ante las desigualdades e injusticias, los llevo a oponer al orden existente -- otro más justo. Ellos eran los depositarios de las semillas de cualquier cambio.

El estado de las cosas en que se encontraba la sociedad en la Nueva España, hace innegable la importante participación de los criollos "ilustrados" en el movimiento de Independencia, además de la influencia de los ideales de la Revolución Francesa y la invasión napoleónica a España.

La participación de los criollos y de las clases ascendentes en los ayuntamientos, nos permitió colocar a estos como claros instrumentos del cambio y por consiguiente de la Revolución de Independencia, en virtud a que los miembros de los ayuntamientos sostenían más contacto con la gente del pueblo, en el cual--según las ideas de Juan Jacobo Rousseau-- residía la soberanía: "afirmo, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general jamás debería enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad" (10)

En la Nueva España, aún las autoridades defendían la idea de que de tentaban el Virrey y la real audiencia, la representación del soberano, - Fernando VII Rey de España; de esa manera el partido europeo pretendía te

(10) Rousseau, Juan Jacobo. Ob. Cit. Pág. 19.

ner la posibilidad de cualquier cambio, la respuesta a esto era mucho mas - compleja y matizada, se manifestaba en uno de los cuerpos donde los criollos acomodados y de clase media tenían su mejor valuarte: el ayuntamiento de la ciudad de México, dirigido por dos letrados criollos, Francisco Primo de Verdad y Francisco de Azcarate, y apoyado por Jacobo Villarrutia, terrateniente y único oidor criollo, el ayuntamiento percibe el cambio de la situación y comprende que por fin se ha abierto la posibilidad de lograr re-formas políticas. El 5 de Agosto propone el Virrey José de Iturrigaray la - convocatoria de una junta de ciudadanos, que gobierno en el interregno y -- guarde la soberanía a Fernando VII, quien había dejado vacante el trono y re nunciado a sus derechos ante Napoleón. Ese ayuntamiento planteó el problema del asiento de la soberanía. Acepta, el derecho de Fernando a la corona y no le niega obediencia; pero introduce una idea que cambia el sentido de su do minio: la soberanía le ha sido otorgada al rey por la nación. Los letrados-criollos invocan la doctrina del "pacto social":

Existe un pacto de sujeción entre el rey y la nación, por lo que ésta libremente otorga su soberanía al monarca. Ese convenio es irrevocable.

Suárez, establece que el origen próximo de la autoridad estaba en el "consentimiento de la autoridad", y su fundamento en el derecho de gentes; - "la soberanía del rey es sólo mediata: la obtiene por la delegación de la - vez común. El ayuntamiento de México—decían sus dirigentes— no sostiene -- ninguna tesis revolucionaria ni pretende alterar el sistema de dependencia. La nación no puede, según él, desconocer el pacto de sujeción a la corona; - pero puede darse la forma de gobierno que necesite en las actuales circuns-

tancias. Por consiguiente la autoridad no subsiste, ausente el monarca, en el Virrey en la real audiencia, sino en el conjunto de la nación novchispina."

Francisco Azcárate argumentaba: "la soberanía recae en una sociedad - ya reconstituida, organizada en estamentos con distintos derechos y representada legítimamente, por los cuerpos de gobierno establecidos? Como se trata de la idea de la "comunidad" concebida como un todo orgánico, jerarquizado. Azcárate recogió las ideas del ayuntamiento y los expuso de la siguiente manera: "por su ausencia o impedimento (del Rey), reside la soberanía, representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública.

Melchor de Talamantes, en sus advertencias reservadas "aproximadamente ya el tiempo de la independencia, debe procurarse que la junta o congreso - que se forme lleve en sí mismo las semillas de esa independencia sólida, durable y que pueda sostenerse sin dificultad y sin efusión de sangre! Si --- bien estas ideas de Talamantes fueron más allá de los propósitos expresados en ese momento por los dirigentes del ayuntamiento, no dejaron de señalar-- un camino que fácilmente podría seguirse.

Realmente no fué la proposición del ayuntamiento, la que inquietó a -- los mas conservadores, sino lo que ella anunciaba.

La consecuencia fué, que la situación tenía que hacer crisis. El 15 de

de septiembre de 1808 un grupo de conspiradores, dirigidos por Gabriel Yermo, rico hacendado español y secundado por dependientes de las grandes-casas de comercio, da un golpe de estado, destituyen al Virrey Iturrigaray y convocan a la real audiencia, que nombra nuevo Virrey a Pedro Garibay; - con esto se suspenden los proyectos de reforma. Los principales portavoces del grupo criollo, Primo de Verdad, Azcárate y Talamantes son hechos prisioneros, lo que obligó a los criollos a radicalizar su actitud. El movimiento iniciado por el ayuntamiento de México continuó durante esos meses. Pero ahora cada vez son más numerosos los que creen que las vías de reformas están cerradas, y que se precisa acudir a los medios violentos. La presión contra los intentos de Reforma obliga a los reformistas de clase media a aliarse con los de la clase trabajadora, y dar al nuevo intento de Independencia un sesgo diferente al de las demás colonias americanas. -- Este proceso aparece claro en la conspiración de Querétaro. Aquí se reúnen regularmente varios criollos, los demás importantes son: Miguel Hidalgo y Costilla, eclesiástico; Ignacio Allende, oficial y Juan Aldame oficial también. Sus proyectos son similares a los del ayuntamiento de 1808. Hidalgo y Allende habían aceptado un plan, tomado en México para formar una junta - "compuesta de regidores, abogados, eclesiásticos y demás clases, con algunos españoles rancios." De haberse formado, la junta había reunido a los representantes de los cuerpos constituidos bajo la dirección de la clase media, al través de los cabildos. Pero la conspiración de Querétaro es descubierta, en ese momento solo queda un recurso: la noche del 15 de septiembre en la Villa de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla llama en su auxilio a todo el pueblo, libera a los presos y se hace de las armas de la pequeña guar-

nición local. El movimiento ha dado un vuelco, la insurrección ya no se restringe a los criollos letrados.

Las ideas reformistas de los criollos letrados, como: Primo de Verdad y Azcárate, dirigentes éstos del ayuntamiento de México, dejan claro el destacado papel que tuvo la institución de los ayuntamientos en el movimiento de independencia; ideas que fueron retomadas por otros criollos, como Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende, Juan Aldama y Doña Josefa Ortiz de Domínguez, entre otros, los cuales estuvieron al frente de la lucha armada por la independencia, y la búsqueda de una Patria nueva.

Una vez que estalla la revolución de independencia, levantando a las grandes masas contra sus opresores; el Ejército Insurgente, inicia su recorrido saliendo de la Villa de Dolores a la Villa de San Miguel el Grande una vez tomada la población, cita a una junta de vecinos, surgiendo de esta junta el primer ayuntamiento del México independiente.

"El día 16 de septiembre de 1810 a las cuatro de la tarde fué la -- junta de vecinos, resultado presidente del nuevo ayuntamiento el Lic. -- don Ignacio de Aldama y vocales: el padre Manuel Castiblanquí, don Felipe González, don Domingo Unzaga y don Vicente Umarán; y los cargos públicos de administrador de correos y administrador de la aduana fueron ocupados por don Francisco Retelo, antiguo escribiente, y don Antonio de Lagundo, con los mismos sueldos y privilegios que antes. Todos aceptaron sus nuevos cargos y se cuenta que Aldama dijo un fogoso, patriótico y -- elegante discurso de agradecimiento."(11)

(11) De la Maza, Francisco. "San Miguel de Allende", Frente de -- Afirmación Hispanística, A.C. Segunda Edición. México. 1972.- Páe.111.

Esta junta así constituida, salvo el cambio de algunos personajes, como el Don Luis Ceballero, por el padre Cástinblaque, entró en funciones inmediatamente, tratando de organizar en lo político y en lo económico la marcha general de la Villa... se acordó expropiar los bienes de los españoles y no permitir su comercio. "nos parece conforme—decía el acta— que solo se detengan los reales, pólvora, cobre y otros utensilios de guerra, como que conducen a la defensa del mismo reino para el soberano y que transite libremente cuando sea de S.M. y de los criollos, y que solo se confisquen los --bienes pertenecientes a los gachupines, y que se lleve cuenta exacta de la inversión de los gastos de la guerra"...

Asimismo acordaron que para mantener y facilitar el despacho de los negocios y conservar el buen orden, se establecieron dos juntas, una policíaca compuesta del "señor curz, el señor alguacil mayor, el R.P. Mexía y el señor procurador Unzaña; asimismo se formen dos tesorerías, una de fondos de guerra y rentas reales, de la cual sea tesorero Don Vicente Umarán, y otra de fondos ultramarinos, que sea tesorero Don Miguel Malo"... (12)

Con la formación de éste ayuntamiento, quedó bien definido el interés que tenían los insurgentes de darle mayor fuerza a la organización municipal; así como la de legitimar los logros de la revolución.

El 21 de marzo de 1811 fueron hechos prisioneros Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende, Juan Aldama y otros Insurgentes para posteriormente

darles muerte; pero el proceso revolucionario habia cobrado fuerza, y en los estados del sur Don José Ma. Morelos, cura de Carácuaro, continuaría el movimiento armado. Morelos tambien definió sus principios y expresó --- "el gobierno dimana del pueblo y se sostiene por el pueblo". Frase con la cual dejó sustentada su concepción democrática y su avanzado carácter social.

Estando la Nueva España inmersa en una lucha armada, en Cadiz se expeua una constitución por las cortes españolas en 1812; constitución que -- disponía la existencias de ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, enseguida haremos la transcripción de los artículos que trataban al respecto:

Art. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos por alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político donde hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos si hubiere dos.

Art. 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en -- que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas y tambien se le señalará el término correspondiente.

Art.- 311.- Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312.- Los alcaldes, regidores, procuradores y síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y su dominación.

Art. 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 314.- Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores - síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primer día de enero del siguiente año.

Art. 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos, si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Art. 316.- El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

Art. 317.- Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de los derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el

pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos em
pleados.

Art. 318.- No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico, ningún
empleado público con nombramiento del rey que esté en ejercicio, no enten--
diéndose comprendido en esta regla los que sirven a las milicias nacionales.

Art. 319.- Todos los empleados municipales referidos serán cargo conce-
jil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art. 320.- Habrá un secretario en cada ayuntamiento elegido por éste-
a pluralidad absoluta de votos y dotado por los fondos del común.

Art. 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

I.- La policía de sanidad y comunidad..

II.- Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las
personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden pú-
blico.

III.- La administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a
las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo -
la responsabilidad de los que lo nombren.

IV.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remi--
tirías a la tesorería.

V.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás esta
blecimientos de educación que se paguen con fondos del común.

VI.- Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás esta

blecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.

VII.-Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes, plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad y ornato.

VIII.-Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial que las acompañará con su informe.

IX.-Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

Art. 332.- Si se ofrecieran obras u objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse a éstos sino por medio de la diputación provincial y la aprobación de las cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como en los caudales de propios.

Consideremos que los principios mencionados, contribuyeron en la fundación legal y funcionamiento democrático del régimen municipal.

El 27 de septiembre de 1821 se logró la consumación de la independencia. Agustín de Iturbide, al frente del ejército de las tres garantías entró en la ciudad de México. Cuando se trató de convocar al congreso nacional, se presentaron tres proyectos que revelaban los distintos puntos de vista;

de las cuales dos de ellos, (el de Iturbide y el de la regencia) no le da ban intervención electoral a los ayuntamientos y el de la mayoría de la -- junta, de hecho entregaba a los cabildos el control electoral.

Luego de que el 29 de Julio de 1822 fuera coronado Iturbide como Empe rador, nacían serias dificultades que pronto se llegó el fin de su Imperio.

Antonio López de Santa Anna se subleva, lanzando un proyecto republi cano. Se le unen Guadalupe Victoria, Guerrero y Nicolás Bravo y el 19 de - marzo de 1823 acaba el efímero imperio. Se reunió en congreso a fines de - 1823, y casi no cabía duda de que los federalistas dominarían la escena, - aún con todos los ataques que este posible régimen de gobierno recibía.

El 31 de enero de 1824, el congreso aprobó el acta constitutiva de - la federación, estatuto que se firmó el 4 de octubre del mismo año . El -- artículo 6 establecía:

Sus partes integrantes son estados independientes, libres, soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y comercio interior.

Se considera que en la elaboración de la Constitución de 1824, se to mo como modelo principal la Constitución de 1812, que después de todo ya - había incorporado algunas respuestas a problemas americanos, lo que no obs to para que en fórmulas de representación y de organización federal se uti lizará también el modelo americano.

Aunque la Constitución de 1824 haya tomado como modelo la de 1812. Esta había dado importancia a la organización municipal; aquella no dedicó - ningún capítulo al régimen municipal.

Fue hasta el año de 1836, en que la Constitución, consagró como constitucionales a los ayuntamientos; disponiendo que se eligieran popularmente y que se instituyeran en todas las capitales de los departamentos, después de que en 1835, se estableció la división de la república: departamentos y juntas departamentales, estas últimas de elección popular con facultades -- económicas municipales, electorales y legislativas. Se instauró la primera república central, regida por siete leyes constitucionales en 1836.

La sexta ley contempló los artículos siguientes:

Art. 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población lleque a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los -- que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales con los gobernadores respectivos.

Art. 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley-- dictada el 20 de marzo de 1837--el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros-

de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, los hospitales y casas de beneficencias que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común; de la construcción de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y a sus reglamentos.

Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 30.- Los cargos de sub-prefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarle sin causa legal aprobada por el gobernador o en caso de reelección. (13)

El 22 de Agosto de 1846 se restablece el federalismo y a su vez este -

(13) Dublín y Lozano. "Colección de Leyes y Decretos". Tomo III.- Citado por Moisés Ochoa Campos. Ob. Cit. Pág. 263.

reinstauró con carácter transitorio la constitución de 1824.

La segunda república, cayó en manos de Santa Anna, mientras que Valentín Gómez Farías renuncia al cargo de vicepresidente, en esos momentos surge también la amenaza de invasión de los yanquis. El 21 de Marzo de 1846 -- Santa Anna tomó las riendas del gobierno, siendo llevada la nación al desastre más grande de su historia.

Durante la invasión norteamericana, el ayuntamiento de México jugó un papel de dignidad nacional patriótica, cuidando del orden público como la defensa de los ciudadanos contra el invasor, en ausencia de la protección de todo gobierno mexicano.

En 1848 Don José Joaquín de Herrera apoyó a los ayuntamientos en esos días de desorden, dictando la primera ley general de dotación del fondo municipal.

En el propio año de 1848 se suprimieron los alcaldes municipales, subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel que debían realizar las primeras diligencias en los juicios penales.

7) EL MUNICIPIO EN LA ETAPA DE REFORMA

El plan de Ayutla del 1- de Marzo de 1854 fue el documento esencial que fortaleció el espíritu nacional y soberano y buscó terminar con el gobierno personal de Santa Anna, estando al frente del grupo creador del -- plan; el General Juan Alvarez y Don Ignacio Comonfort. Este documento fue el fundamento de la constitución de 1857.

"Pese a que no se elevó al rango de constitucional lo atinente al régimen municipal, es conveniente aclarar que el constituyente hizo referencia al mismo. Castillo de Velasco presentó el proyecto de adiciones sobre municipalidades, el cual decía en sus partes más sobresalientes:" (14)

"... El proyecto de constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo , y el - congreso lo proclamará también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la federación que son los estados, para su administración interior, debe reconocer a las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades... Por estas consideraciones. Buscando la prosperidad de los pueblos, y siguiendo sin vacilar las consecuencias - del principio de la soberanía popular, propongo al augusto congreso como - artículo que se incluya dentro de la constitución: Que toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que esti-

(14) Rencón Huerta Teresita. "Curso de Derecho Municipal". Universidad de Guanajuato. 1981. Pág. 81.

me necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudi que a otra municipalidad o al estado".

"... Para que pueda penetrar la luz de la civilización en esos pue-- blos, es necesario disipar los nublados de la indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir y cuanto sean necesarios para que - palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defen-- derla.

"... La constitución que remedie estos males, el código fundamen-- tal- que haga sentir sus beneficios erectos de allí en sus poblaciones desgra-- ciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar, y que para usar de el camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso - de un señor dueño del suelo, esa constitución vivirá, señores diputados no lo dudeis...

"... Y ya que de esta manera se procura el bien de la municipalidad y del pueblo, justo, necesario es, procurar el bien del individuo". (15)

En la constitución de 1857, se contempló solamente el municipio en el Distrito Federal y en los territorios, en lo que se refería a la elección - popular de las autoridades municipales, su art. 72, frac. IV, decía: "para- el arreglo interior del Distrito Federal y territorios sobre la base que -

(15) Rendón Huerta Teresita. Ob. Cit. Pág. 82

Los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoseles las rentas para cubrir sus atenciones locales!"

B) EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION DE 1910

Durante la tiranía de Porfirio Díaz, la organización municipal se vió obstaculizada y relegada, en virtud a la centralización del poder, sustentándose el control de los municipios en las jefaturas políticas, contra las cuales empezaron a protestar los ayuntamientos.

El estallido popular contra la autoridad central, sustentándose en -- los principios de soberanía y democracia, buscaba la abolición de las jefaturas políticas y el resurgimiento del municipio libre.

Conforme se fue agrandando el descontento contra la dictadura, también los ideólogos del cambio fueron preocupándose por la vida municipal. Los - Hermanos Flores Magón por medio de su periódico "Regeneración" lanzaron a la opinión pública varios proyectos municipales y el 11 de Febrero de 1901 se reune el partido liberal mexicano en la ciudad de San Luis Potosí, proclamando su programa, el cual contenía respecto al municipio las siguientes -- resoluciones:

" 46ª cuadragésima sexta.

Con objeto de preparar el sufragio libre en materia de elecciones municipales se previene que de las conferencias que todos los clubs tienen obligación de dar, una por lo menos se dedicará al derecho municipal".

" 47ª cuadragésima séptima.

Cuando por este medio, poderosamente secundado por la labor periodística

se puede reputar al pueblo bastante ilustrado para no caminar a ciegas, se iniciará una campaña empeñosa y enérgica en las elecciones municipales".

" 48ª CUADRAGESIMA OCTAVA.

En atención a que la liberta municipal ejerce eficazísima influencia en el desarrollo del espíritu público, el congreso liberal declara que conceptua labor antipatriótica la iniciade no ha mucho en las cámaras de la unión con deliberado objeto de mermar y hacer ilusorias las atribuciones, - ya harto reducidas de los ayuntamientos, procurando así su desprestigio ante la opinión".

" 49ª CUADRAGESIMA NONA.

El primer congreso liberal estima que, muy por el contrario, hay que enaltecer la institución municipal y, para ello, elevar al rango de preceptos constitucionales la libertad del municipio y el derecho del ciudadano para elegir libremente a las autoridades que han de decidir la suerte de - su ciudad o de su aldea".

" 50ª QUINCAGESIMA

Para este efecto, todos los clubs desde ahora estudiarán la mejor manera de refundir ese precepto en el código supremo, así como los términos de la ley orgánica que reglamente ciertos detalles".

" 51ª QUINCAGESIMA PRIMERA.

Cada club exitará al gobierno de su respectivo estado, a que otorque - o restituya a los ayuntamientos la libertad y derechos que por la naturaleza de su instituto les competen.

" 52ª QUINCUAGESIMA SEGUNDA

El club del estado cuyo gobierno se negare a cumplir con ese deber, lo hará saber al club central y a todos los clubs de la república, para que conozcan la conducta irregular y altamente censurable de ese gobierno".(16)

Esta proclama se firmaba entre otros por: Camilo Arriaga, Fernando P.-Tagle, Lic. Benito Garza.

El 1º de Julio de 1906 la junta organizadora de San Luis Potosí, lanzó un nuevo proclamo:

Se buscaba terminar con las jefaturas políticas, las cuales eran solo-instrumentos de la opresión ejercida por el poder central, los puntos relativos del programa eran:

- 42.- Restitución de la zona libre
- 45.- Supresión de los jefes políticos.
- 46.- Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y rebuste-cimiento del poder municipal.

El programa diseñaba desde ya la libertad municipal; siendo firmada -- por: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón entre otros.

El plan de San Luis Potosí, lanzado por Don Francisco I. Madero contenía en sus consideraciones:

- (16) Gobierno del Estado de Guanajuato. "Municipio Libre". Gobierno del Estado de Guanajuato. Primera Edición. México. 1980. Pág.-68.

" La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos..."

Apareció en aquellos instantes la voluntad revolucionaria de darle a los municipios y a sus ayuntamientos la tan anhelada libertad.

Tiempo después durante el gobierno provisional de Venustiano Carranza; este demostró interés en el problema municipal, asentando en su mensaje del 3 de Octubre de 1914:

"... El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".

Aquí se expresaba la clara convicción revolucionaria de hacer del régimen municipal una institución medular del federalismo y la república.

El 26 de diciembre de 1914, dicta algunos decretos entre los cuales aparece el N° 8, relativo a la libertad municipal.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer a los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándole la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos. El decreto expedido en Veracruz dice textualmente: (17)

(17) Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit. Pág. 357.

"Artículo Unico.- se reforma el art. 109 de la constitución federal - de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

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

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

Estos antecedentes fueron los que dieron los instrumentos históricos y legales para que el constituyente de 17 legislara respecto al municipio creando así el art. 115 constitucional.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO SURGIDO DE LA CONSTITUCION DE 1917

- 1) LA INTEGRACION DEL CONSTITUYENTE Y SU REPRESENTATIVIDAD POPULAR.
- 2) DISCUSION, APROBACION Y VIGENCIA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL POR EL CONSTITUYENTE DE 1917.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO SURGIDO DE LA CONSTITUCION DE 1917

1) LA INTEGRACION DEL CONSTITUYENTE Y SU REPRESENTATIVIDAD POPULAR

La Historia Universal nos demostrará que, los cambios sociales en las distintas etapas del devenir de la humanidad, han surgido de la aclamación popular por conseguir estados de vida superiores, la Revolución Mexicana no fue una excepción; como todos lo sabemos, sus fines eran los de terminar -- con el gobierno tiránico del dictador Porfirio Díaz, el cual sostuvo un gobierno injusto para obreros y campesinos, sojuzgados y oprimidos por el régimen dictatorial; y por otro lado una clase de privilegiados que se beneficiaban con el orden establecido, existiendo una magna diferencia entre los que todo lo tenían, y aquellos que en ocasiones tenían que hipotecar su vida y la de sus descendientes, para apenas poder sobrevivir.

Algunas razones revolucionarias dieron los fundamentos, para crear -- por medio de un orden legal -- mejores condiciones de vida para todos los mexicanos, destacando la decisión de hacer valer la soberanía popular y también la de estructurar un régimen constitucional, federal, democrático y republicano.

Creo firmemente en que, la legitimidad de cualquier orden jurídico dará la puesta en práctica de la soberanía, en tanto que esta busca instaurar en determinada sociedad, las decisiones de todo un pueblo que busca llevar a la realidad sus aspiraciones.

Al hablar sobre la soberanía muestra el interés que debió tener el constituyente, por reflejar en su discusión y finalmente en la carta magna, las consignas de las grandes mayorías; definiendo el concepto de soberanía como "el poder que reside en el pueblo", sin el afán de elucubrar respecto a las muchas definiciones que se han hecho del término.

Hacer referencia a un régimen constitucional es por ende—desde nuestro punto de vista—trasladar la soberanía a un documento primordial como norma fundamental. Kelsen sostiene lo siguiente a este respecto: "solo un orden -- normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandato y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder -- físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido -- propio del término."

"Así es como la supremacía de la Constitución responde, no solo a que -- ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Para ser precisos en el empleo de las palabras, diremos que supremacía dice la calidad suprema, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en -- tanto que primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución." (1)

(1) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho constitucional Mexicano". Porrúa. Decimoséptima Edición. México. 1970. Pág. 11.

La supremacía de la Constitución presupone un poder constituyente y - los poderes constituidos; el Poder Constituyente es creador de la Constitución y está por encima de los órganos constituidos, y después es sustituido por los órganos constituidos por él.

Vistas así las cosas, habremos de abordar lo referente a la integración del Constituyente en 1917; que elaboraría la carta fundamental e institucionalizaría las ideas revolucionarias.

En el momento en que México sufría las consecuencias de una prolongada guerra civil, entre zapatistas, villistas y carrancistas, se fue viendo con claridad que el problema social tenía un raíz profundo, muchos -- pensaron en la necesidad de expedir una nueva Constitución. Se hizo una intensa propaganda a favor de la integración de un nuevo constituyente. Daniel Moreno expone en su libro: "la integración de un Congreso Constituyente exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo, a parte de aquel para el cual fue exclusivamente convocado, aseguró la fácil aprobación de -- las reformas, la conciente comprensión de las mismas, y así quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados, sin que la nación espere esa larga y trabajosa marcha legislativa que se requería por el procedimiento normal, para el análisis aislado de cada una de las reformas, un ir y venir de las cámaras federales a las legislaturas locales, y de éstas -- otra vez al Congreso de la Unión. ¡Cuántas innovaciones ha tiempo esperadas serían expeditamente resueltas y cuantas conquistas se realizarían en un coronamiento victorioso!". (2)

(2) Moreno, Daniel. "El Congreso Constituyente de 1916-1917". UNAM Primera Edición. México, 1967. Pág. 20.

El proceso de Reformas que disponía la Constitución de 1857, era para algunos la manera de crear los nuevos ordenamientos, y para la gran mayoría era necesario instaurar un nuevo Congreso Constituyente, por lo embarazoso que resultaba ser el mecanismo de las reformas en la Constitución de 1857, y así surgió una gran discusión entre los revolucionarios e inclusive entre los periodistas.

Carranza dictó un decreto, el 14 de septiembre de 1916, en el que ya se habla de un Congreso Constituyente. Reformándose y adicionándose los artículos 4º, 5º y 6º del decreto de 12 de diciembre de 1914, el decreto de 14 de septiembre decía: "... Que las reformas que no tocan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y las leyes secundarias pueden ser expedidas y puestas en práctica desde luego sin inconveniente alguno, como fueron aprobadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma, las que no vinieron a ser aprobadas e incorporadas a la Constitución, sino después de varios años de estar en plena observancia; pues tratándose de medidas que en concepto de los mexicanos son necesarias y urgentes, porque están reclamadas imperiosamente por necesidad cuya satisfacción no admite demora, no habrá persona ni grupo social que tome dichas medidas con motivo o pretexto serio para atacar al gobierno Constitucionalista, o por lo menos ponersele obstáculos que le impidan volver fácilmente al orden constitucional; pero no sucedería lo mismo con las otras reformas constitucionales, con las que se tiene por fuerza que alterar o modificar en mucho o en poco la organización del gobierno de la república..."

"... Que planteado así el problema desde luego se ve que el único me-

dio de alcanzar los fines, es un Congreso Constituyente por cuyo conducto - la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues - de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vías -- más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solu-- ción que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos.

"... Que contra lo expuesto no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque parte - de las reglas que con tal objeto contiene se refiere única y exclusivamente a la facultad que se otorga para ese efecto al Congreso Constituyente, facul tad que este no puede ejercer de manera distinta que la que le fija el pre- cepto que se la confiere, ella no importa ni puede importar ni por su texto ni por su espíritu una limitación al ejercicio de la soberanía por el pue-- blo mismo, siendo que dicha soberanía reside en éste de una manera escen-- cial y originaria, por lo mismo ilimitada, según lo reconoce el art. 39 de la misma Constitución de 1857." (3)

Carranza creyó llegado el momento de revisar la Constitución Política de 1857. Sabía muy bien que la denominación de Constitucionalista que escogió desde un principio para su gran contingente militar, lo comprometía -- muy seriamente a colocar una situación constitucional como norma directiva de cualquier acto de gobierno; además con ello preterdió legitimar a su --

(3) Bojorquez, Juan de Dios. "Crónica del Constituyente". Citado - por Daniel Moreno. Ob. Cit. Pág. 20

fracción y a su poder personal.

En el art. 4º del mencionado decreto expresaba que una vez realizadas elecciones de ayuntamientos en toda la República, en primer jefe haría la convocatoria para un Congreso Constituyente, indicando al mismo tiempo como se integraría esa asamblea:

"Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada estado o territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada 60,000 habitantes o fracción que pase de 20,000, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del estado ó territorio -- que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo un diputado propietario y un suplente." (4)

La forma en que integró el Congreso originó varias críticas, porque se excluyó a todos los que no estaban dentro de la fracción cerrancista, ó sea a los grupos villistas y zapatistas. Lo anterior, sin mencionar los grupos que de una u otra forma eran adversos, en general, al movimiento revolucionario. El párrafo siguiente del mismo art. 4º expresa:

"Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los -

(4) Bojorquez, Juan de Dios. Ob. Cit. Citado por Daniel Moreno. Ob. Cit. Pág. 22.

que hubieran ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos ó facciones hostiles a la causa constitucionalista."

Esta disposición, vino a recalzar el ánimo discriminatorio hacia aquellos que no pertenecían al grupo carrancista.

Para mejor comprensión, de cómo se establecieron las disposiciones, para la integración del Congreso Constituyente, mencionaremos los principales artículos de la convocatoria:

Artículo 1º. Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados - al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año.

Artículo 2º. La elección para diputados al Congreso Constituyente, será directa y se verificará el domingo 22 del próximo octubre en los términos que establece la ley electoral, que se expide por separado con esta misma fecha.

Artículo 3º. Servirán de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año - de 1912, teniéndose como cabecera de cada distrito electoral, la misma que fue designada con ese objeto.

Artículo 4º. Los gobernadores de los estados, sus secretarios, los pre

sidentes municipales y demás individuos que ejerzan autoridad, no podrán ser electos en los lugares sujetos a su jurisdicción.

Artículo 5º. Las sesiones del Congreso Constituyente se registrarán por el reglamento interior de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente, creyere oportuno - hacerle, por razón de su objeto especial en sus tres primeras sesiones.

Artículo 6º. El Congreso Constituyente calificará las elecciones de -- sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Artículo 7º. Los diputados al Congreso Constituyente, no podrán ser molestados por las opiniones que emitieren en el ejercicio de su cargo y gozará del fuero constitucional durante el tiempo de éste, no pudiendo por lo mismo, ser procesados por delitos del orden común si no es previa la declaración de haber lugar a proceder en su contra.

Los delitos oficiales de los mismos diputados serán juzgados directamente por el Congreso Constituyente conforme a la ley de responsabilidades-vigente.

Artículo 8º. Para los efectos del artículo 56 de la Constitución de -- 1857, se consideran vecinos del estado:

I. Los ciudadanos de él.

II.- Los que hayan nacido en su territorio aún cuando hayan cambiado de residencia.

III.- Los que residan en su territorio cuando menos seis meses antes de la fecha de las elecciones.

IV.- Los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del estado respectivo, en los días de cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después, con hechos positivos, su adhesión a la causa constitucionalista.

Artículo 9º. El Congreso Constituyente no podrá ejercer sus funciones - sin la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros.

La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de este año— 1916—, comenzando a las 10 de la mañana; y si en esa fecha no se hubieren presentado todos los diputados, los que concurren, aunque no constituyan la mayoría, podrán citar desde luego a los suplentes, apercibiendo a los diputados propietarios ausentes que de no presentarse el día de la instalación del Congreso, perderán el derecho de asistir en lo venidero, a las sesiones.

Los diputados presentes llamarán también a los suplentes. Cuando, estando ya en funciones el congreso, los diputados propietarios faltaren a tres sesiones seguidas sin la licencia previa, o que sin ésta tuvieren cinco faltas ininterrumpidas en quince días. Si los faltistas fueren los suplentes, perderán las dietas correspondientes a los días que no concurrieren.

Artículo 10º. Los diputados al entrar en el ejercicio de sus funciones, protestarán la siguientes fórmula:

Presidente. ¿Protestáis cumplir leal y patrióticamente el cargo de diputado al Congreso Constituyente que el pueblo os ha conferido, cuidando en to do por el restablecimiento del orden constitucional en la nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas - en el H. Veracruz del 12 de diciembre de 1914, reformadas en día 14 de septiembre del corriente año?.

Diputado. Sí protesto.

Presidente. Si no lo hicieréis así, la nación os lo demande.

Artículo 11º. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, presentará el proyecto de la Constitución - reformada pronunciando un discurso en que delinearé el carácter de las reformas y su verdadero espíritu, discurso que le contestará en términos generales, el Presidente del Congreso Constituyente.

Artículo 12º. Luego que el Congreso Constituyente hubiere concluido sus labores, firmará la Constitución reformada y citará a sesión solemne, para - que en ella sus miembros protesten cumplirla fiel y patrióticamente.

Artículo 13º. Acto continuo el Congreso citará al C. Primer Jefe del --

Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión para el día y hora que al efecto se señalen, se presente ante el mismo Congreso a protestar, en sesión solemne, cumplir leal y patrióticamente la Constitución reformada a fin de que la promulgue con las solemnidades debidas.

Artículo 14°. Publicada la Constitución reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República protestarán, ante quien corresponda cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente.

Artículo 15°. Los diputados al Congreso Constituyente, percibirán, durante el tiempo de sus funciones la cantidad de sesenta pesos diarios y, en su caso, tendrán derecho además, a que se les abonen los gastos de viaje, - tanto de ida como de regreso. (5)

Como lo hemos podido notar, la integración del Congreso Constituyente; tuvo marcados exclusivismos en cuanto a los diferentes grupos que pudieron haber participado, obstaculizando por ello la intervención de hombres e --- ideas, que bien hubieran representado gran parte de las aspiraciones de --- otros sectores revolucionarios; aunque no podemos negar que la acción de Carranza condujo al país hacia una nueva etapa; es decir, a la estructuración de un orden normativo y un fundamento político- jurídico, que permitiera el avance social en torno a una ley máxima, como lo es la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

2) DISCUSION, APROBACION Y VIGENCIA DEL ART. 115
CONSTITUCIONAL POR EL CONSTITUYENTE DE 1917.

Las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos - años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de - los jefes políticos, determinaron que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio, se diera autonomía al municipio dotándole de mayor fuerza polí tica , el 24 de enero de 1917 se dió lectura a varios artículos relaciona-- dos con el municipio.

El principal antecedente-- como ya lo hemos tratado anteriormente-- , -- fué el decreto del 26 de diciembre de 1914, elaborado por el Primer Jefe -- del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza.

La primera fracción del artículo 115, no provocó realmente una gran -- discusión, no así la fracción II, la que suscitó un acalorado debate en el - Congreso. A continuación transcribiremos la primera y la segunda fracción - del mencionado artículo:

Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su - división territorial y de su organización política, el municipio libre, ad - ministrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya auto - ridades intermedias entre este y el gobierno del estado.

La fracción que abrió el debate, y donde se presentó una efusiva discu

ción, fue la segunda, la cual establecía:

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

Contra el texto de ésta fracción habla el Prof. Rodríguez González, - aduciendo que la política local beneficiaría a unos maestros y a otros no; por la libertad que se les da a los ayuntamientos para manejar libremente su hacienda, Rodríguez González pedía que se agregase un inciso en la fracción II y se suprimiese la palabra "libremente", el inciso debía decir:

"En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del estado".

Sale en defensa del dictamen uno de los miembros de la comisión, y expresa que: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, lo mismo cuando se trata de las personas, como de los pueblos."

Al tratar sobre la autonomía municipal, el diputado Heriberto Jara, -

argumentó lo siguiente:

"Señores diputados: si la comisión no hubiera traido al debate la II - fracción del art. 115 en la forma en que esta expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión -- tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario, no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los -- respectivos estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como -- tal porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que este constituida por sus tres poderes. ¿Qué razón ha -- brá fundamental, digna de tomarse en consideración para que, la federación -- dijera: 'yo voy a imponer las contribuciones en los estados, y el gobierno -- federal será quién despues distribuya el los diversos estados lo que a cada uno corresponda o crea que corresponda para sus atenciones'? ¿Cuál sería o -- cuales serían las razones que se expondrían sobre el particular, razones co -- mo antes dije, dignas de tomarse en consideración? Indudablemente que los -- estados tienen a la vista sus distintos problemas, están mejor poseionados de ellos, ven de cerca sus dificultades y están en mejores condiciones para poder aplicar sus contribuciones y también para distribuir dichas contribu-

ciones en el presupuesto de egresos. El que está lejos recibe las noticias de los diferentes lugares por conductos diversos, bien por informes secretos, bien por informes verbales, pero que no son lo suficientemente claros, que no son lo suficientemente precisos para dar una idea clara y terminante de lo que pasa en determinados lugares; así pues, las apreciaciones -- económicas que hiciese la federación respecto a los distintos estados, no serían exactas y estaría en condiciones de incurrir en frecuentes errores, con grave perjuicio de las entidades federativas; en relación, los municipios con los estados están en iguales condiciones. Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los estados para que ahí sean revisados. Si el municipio, celoso de la instrucción pública, que defendió tanto nuestro compañero que me ha precedido en el uso de la palabra, señala una fuerte partida para la instrucción pública, para su mejor sostenimiento y más amplio desarrollo, y el estado cree que es una suma fuerte que no debe invertirse en la instrucción pública, y cree que se necesita para atenciones de otra especie, puede restarla de la cantidad señalada a la instrucción, sacrificando así un ramo tan importante, y el estado se verá constreñido a sacrificarlo para poder hacer una obra eficaz, una obra buena en pro de la instrucción pública. Lo que se dice de este ramo puede decirse respecto de los demás: los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que pagan los hijos del propio municipio, y son los interesados en fomentar el-

desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquél municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayor interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para transportar sus mercancías y facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿Cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, -- con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad?, y por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sea un municipio convecino de otro que en este se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren sus habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz. Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de -- eso, nos hemos permitido acentar que las legislaturas de los estados fijarán lo que ha este corresponda para las atenciones meramente indispensables

para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del estado - no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado, y después le da por centavo para que no le hagan daño -- las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Sigamos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo éste amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la -- primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra -- carta magna, como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque -- los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, -- sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. (aplausos) Así pues, señores diputados pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la comisión. (aplausos), (6)

En el discurso del diputado Jara, encontramos claramente, el interés por otorgarle a los municipios la autonomía necesaria para poder manejar libremente la hacienda municipal; aunque también se denota la preocupación por establecer una relación legal y orgánica con los gobiernos estatales, - permitiéndose estos, fijar una cuota-- según correspondiera-- a cada munici--

- (6) Gobierno del Estado de Guanajuato. "Municipio Libre". Gobierno del Estado de Guanajuato. Primera Edición. México. 1980. Pág. 9

pio para el sostenimiento y buen funcionamiento de los gobiernos locales, -
cuota que determinarían las legislaturas de cada estado.

Otro de los diputados que discurrió en aquella ocasión, fué Rafael -
Martínez Escobar, quién se mostró en contra de la fracción II del Art.115
expresando:

"Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos -
meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al muni-
cipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio,
es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autono
mía del ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados, -
va a subordinarse la libertad municipal al estado, pues una libertad apa--
rente la que aquí se establece. ¿Porqué?

Porque luego agrega mas adelante la fracción II: "Los ejecutivos po--
drán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corres--
ponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". "Pues -
bien, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del -
estado, faculta al estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilan--
tes de la actuación del municipio y esa actuación del estado, nombrando --
inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no signi-
fica otra cosa sino la intervención directa e inmediata del estado sobre -
el municipio; máxime, señores diputados, con la renovación periódica de --
los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de -
las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de

Los estados sobre el municipio y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al estado; por eso me revelo en cierta manera contra esta parte de la fracción II; es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio, que solo significa subordinar los ayuntamientos al estado". (7)

Las consideraciones hechas por el diputado Martínez Escobar, respecto a la libertad municipal, planteaban responsable y liberalmente, la condición de dependencia, que tendrían los municipios respecto a los estados, --- agregaba: "la base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictámen, subordinada a la actuación de los estados, y por eso me opongo a la fracción II del art. 115," sintetizaba diciendo: "vemos, pues, que hay -- aquí dos puntos que despiertan interés. Primero: creo los estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas ó por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios, -- porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les dá a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos municipios, y por eso no estoy de acuerdo con éste punto, y, por otra parte, el municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del estado, en cuanto a sus impuestos... Yo me pregunto: si la legislatura de un estado íntimamente unida al estado mismo, dice que deberían contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio ó las -

dos terceras partes ó la totalidad de los fondos entonces, ¿Cuál es la libertad municipal?"

Para concluir el diputado Martínez Escobar, termino diciendo: "...Me revelo contra la fracción II de éste artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhele, ya que yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del estado sobre el municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada por esa intervención, de las legislaturas de los estados, además de la intervención del estado mismo en la libertad municipal."

Evidentemente que Martínez Escobar, en su discurso trascendió a los hechos, de cómo sería la vigencia de la fracción II, al considerar, el problema político y económico que surgiría en muchas ocasiones entre las legislaturas locales y los ayuntamientos.

Al continuar la discusión el C. Diputado Cayetano Andrade, representante de Michoacán manifestó:

"Señores diputados: es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, que todas nuestras aspiraciones y nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía de la --

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA (79)

república, de los estados y del municipio si no concedemos a estos últimos, a los municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica del municipio; porque si bien es ciertos que ha pasado de moda la teoría de la psicología biológica en que el estado se comparaba a un organismo, en que los municipios, venían a ser celdillas y, por lo mismo, sujetos a movimientos generales, ésta historia ya ha pasado de moda, repito, y me permite, al menos, tener una idea gráfica del funcionamiento del gobierno, los municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el estado y un límite superior con la nación, vienen a ser celdillas de ese organismo que se llama estado y, por lo mismo, deben estar sujetas a él. Por otra parte, todos estos esfuerzos de que he hablado en pro de la libertad fracasarían si no tuviéramos -- esta otra base esencial: la educación popular. Es incuestionable, señores, que mientras el pueblo no esté instruido, mientras no esté perfectamente -- educado con fuerza de civismo y de carácter, todas nuestras prédicas republicanas y demagógicas saldrían sobrando. Hasta aquí en todos los órdenes, -- hemos vivido de ilusiones y de mentiras que nos hemos embriagado con ese -- hermoso sueño que hemos creído realidad; pero precisamente esta realidad -- nos ha sido muy amarga. No hay fiesta en un gran plantel en que no se ponga hasta lo indecible el papel de escuela... todos los revolucionarios nos -- entusiasmos hasta el delirio cuando hemos leído en la prensa que el héroe Plutarco Elías Calles ha expedido un decreto, estableciendo que todos -- los maestros de escuela tienen derecho a ocupar un asiento en la legislación del estado, porque él ha dicho que el maestro de escuela es el primer ciudadano de la República. Esas no son más que palabras, palabras y palabras. (8)

(8) Rendón Huerta, Teresita. "Curso de Derecho Municipal". Universidad de Guanajuato. México. 1981. Pág. 89.

En lo expresado por el diputado Andrade, se vuelve a notar una vez -- más, el deseo de los constituyentes, por darle al municipio la característica de células de los estados y de la federación, ponderando para ello an canzar mediante la libertad municipal, la soberanía de la república; además prevenía la educación popular, como forma de alcanzar un pueblo educado y responsable.

Habla el diputado Hilarío Medina, refiriéndose a la libertad municipal como base de nuestras instituciones sociales: "el municipio como lo -- está en el dictámen de la comisión, viene a ser una entidad de mucha impor tancia, y casi igual por ser la celdilla fundamental de la organización - mexicana, casi igual al estado y a la federación. El municipio recoge sus - rentas y contribuyendo al estado hace su independencia. ¿Pero de que mane - ra se establecen las relaciones que hay entre el municipio y el estado? Es to, que es una alarma para los diputados del contra, esto se disipará con - la consideración que me he permitido hacer hace un momento, y que no llamó la atención de los diputados; consiste en que las legislaturas locales es - tán formadas por los representantes del municipio y que en ellas discuten - cuáles son los derechos y atribuciones de las autoridades municipales, y - en ese concepto la libertad municipal está perfectamente garantizada, tan - to en los atentados que pueda hacer el gobierno del estado, como en la in - vasión que pueda hacer cualquiera de las otras autoridades...

"... Yo me he permitido poner como ejemplo el caso del Congreso Cons - tituyente, donde se ha visto el celo con que todos hemos defendido los in - tereses de nuestros estados, sin que por eso se nos pueda tachar de locz--

listas. Ese mismo fenómeno se repite en las legislaturas locales, y entonces tengo el derecho de afirmar que van a estar perfectamente seguros los derechos municipales, y que los poderes legislativos van a ser de hoy en adelante la representación genuina de los municipios no van a ser el instrumento de algunos cuantos poderosos. Yo definiendo con todos mis esfuerzos; yo defenderé con todas las fuerzas de que sea capaz, la idea fundamental - de que el municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio...

"... Señores: parece que vemos en lontananza graves peligros de absolutismo municipal; yo me permito indicar a ustedes que si acaso es un peligro, debe aceptarse, debe dejarse así; el porvenir, la experiencia dirá lo que debe hacer nuestro régimen municipal. La libertad se aprende así, - por medio de la educación de los ciudadanos. ¿Dé qué manera, después del horrible absolutismo del siglo XVIII, vienen a establecerse las libertades municipales? Por medio de una gran convulsión que llegó al libertinaje.-- El libertinaje, señores diputados, es la antítesis del antiguo período de la tiranía y luego esos dos fenómenos uno como la acción y otro como la -- reacción, llegan a establecer el equilibrio armónico, que es la conquista de las libertades actuales. La libertad que nosotros queremos gozar no es conquista en las balsas de aceite, estilo Porfirio Díaz; es preciso aprender las libertades y para aprenderlas es preciso ganarlas y conquistarlas, aún cuando dice Madame Rollan, camino del patíbulo: "¡Oh, libertad, cuántos crímenes se cometen en tu nombre!". Estos crímenes son los únicos que-

nos pueden dar la capacidad suficiente para ser hombres libres y esa libertad reside en esos momentos en el municipio...

"... No os asustéis; yo os aseguro sinceramente que no veo ningún peligro inminente en lo que se llama el absolutismo municipal; yo no veo ningún peligro en que el municipio disfrute de su hacienda, recaudando todas las contribuciones, asignando al estado la parte que le corresponde, y si nos equivocamos, ya tendremos la oportunidad de corregirlo. ¿Con qué derecho vamos a aceptar que este sea un mal sistema? ¿Hemos experimentado algún caso que nos sirva como antecedente? ¿Qué es lo que tenemos en la vida municipal? Mañana acaso, tendremos ordenanza municipal que nos indique cuales son los impuestos que debe recaudar el municipio y cuales el estado. Si -- acaso hay ordenanzas municipales, estas son muy raras y todavía podemos decir que en México no esta establecida la teoría municipal que pueda decir cuales son los impuestos municipales y cuales no...

"... El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal y yo invoco el derecho de luchar en contra -- del pasado; yo lo invoco también, manifestando la creencia de que es preciso, de que es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones. ¿Qué es revolución? ¿Vamos a continuar con esos antiguos moldes, -- que ya sabemos que han sido funestos para el país? No, señores, debemos -- sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano -- llevamos una ruta equivocada. Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro -- hondo sentimiento revolucionario, y os aseguro, señores, que es una expe--

riencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la patria, porque el bien de la patria estará íntimamente ligado al municipio libre, - y a su vez este tendrá por base la absoluta independencia económica. He dicho." (9)

Los argumentos del diputado Hilario Medina, fortalecían las consideraciones dispuestas en la fracción II del art. 115, buscando en su alocución obtener la aprobación del dictámen por los congresistas, pedía dar una oportunidad a los nuevos preceptos municipalistas, elaborados por la comisión; en virtud a la reducida historia y teoría municipal que existía en la país.

El diputado Calderón solicitó se aplazara el debate, señalando que la comisión no había tomado en cuenta las decisiones de la asamblea, y por otro lado, dijo:

"Si somos federalistas respetemos la soberanía del estado porque la - cuestión municipal se resolverá dentro del mismo estado; no se trata de - violación de garantías, sino de la organización del estado; por lo demás, el ayuntamiento tiene facultades para tener su tesorería; el estado tiene - sus oficinas por separado, y si acaso hay una oficina en que haya que revisar las cuentas, será la comisión de hacienda la que lo haga, no dependien do del ejecutivo, sino del estado."

Después de la discusión, que esencialmente se centró en torno a la - plena autonomía municipal; es decir a su libertad política y económica; im perando en la voluntad de la mayoría de los diputados, el deseo de crear -

un verdadero municipio libre, pero sin ponerse de acuerdo en cuanto a los procedimientos que deberían adoptarse en la relación— en el sentido tributario— entre los municipios y los esta dos. Finalmente el 31 de enero de 1917, se puso a votación el art. presentado por la comisión; resultando aprobado por ochenta y ocho votos a favor y sesenta y dos en contra; el texto -- del art. 115 quedó configurado de la siguiente manera:

Art. 115.- Los Estados adoptaron, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento -- de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad inter media entre este y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, -- la cual se formará de las contribuciones que señalen las legis laturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficien tes para atender las necesidades municipales.

III. Los municipios serán investidos de personalidad juríd ca propia para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, -- tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

La vigencia del art. 115 constitucional otorgó a los municipios un -- marco jurídico definido, en el cual se establecieron distintos principios, entre los que destacaron: un poder público para los municipios, al disponer: "los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre... De esa manera se le invistió al municipio de un poder determinado, es decir, al dejar asentado la constitución que el municipio es la base de la estructura política y administrativa de los estados, por ese motivo goza de facultades jurídicas propias; además si interpretamos el texto del párrafo primero del art. en cuestión, la existencia del municipio le da vi da al estado. Por otro lado, en la fracción I del art. en mención, se contempla uno de los principios que son fundamento de nuestro régimen y por tanto, no podía faltar en su contenido; nos referimos concretamente a la Democracia, la cual apareció en la redacción cuando se dispuso: "cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.."

Lo anterior planteaba claramente la necesidad de que la autoridad municipal surgiera del municipio mismo, y de esa manera los funcionarios públicos se condujeran según la voluntad popular, sin tener que depender de la decisión de otras autoridades, quienes no conocieren las necesidades - esenciales del pueblo mismo; aunque en la realidad tuvo sus cuestionamientos políticos.

"... No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno - del estado." Con esto se quiso dar plena Autonomía al municipio, garanti-

zar la libertad e independencia de las autoridades municipales en la gestión de los negocios públicos, evitar toda intromisión en la política interna de los municipios, por parte de los estados; cuya intromisión, una larga experiencia lo había demostrado; asegurar la actividad política de los habitantes de un municipio respecto de sus autoridades, ya que éstas, electas por ellos, habrán de ser ante la opinión pública los responsables de toda mala gestión, establecer en una palabra la dependencia justa en que debe estar la autoridad respecto de la población, cuyos intereses maneja. Otro de los fundamentos jurídicos que dió vida al art. en cuestión, fué el haber otorgado a los municipios, personalidad jurídica propia, lo cual se previno en la fracción tercera, al estatuir lo siguiente: "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales." Además el principio jurídico que estamos tratando, aparecía también en la fracción segunda, cuando dispuso: los municipios administrarán libremente su hacienda..." Aquí encontramos que se dejaba al municipio ejecutar los actos que a sus propios intereses conviniera.

La construcción de un verdadero municipio libre, no logró concretarse, si pensamos que los ordenamientos, que aquí hemos comentado, no fueron acompañados por una reglamentación adecuada; lo que no permitió poner realmente en práctica los postulados constitucionales, truncando así, los ideales revolucionarios de los diputados constituyentes.

Una confirmación del anterior comentario, nos la da el Lic. J. Jesús-Castorena, quién en su obra "El Problema Municipal Mexicano" escrito en 1926, dice:

"Desde luego cabé hacer notar, que aunque reconocido por nuestra Constitución Federal el principio de gobierno propio, su aplicación no se hace. Ya no solo por la limitación que la misma ley fundamental crea al declarar que la hacienda local la formarán las legislaturas de los estados,... Las constituciones de los mismos ya en una forma ya en otra lo desconocen totalmente. Si esto pasa en la ley, lo que sucede en la vida es para mejor callarlo. Elecciones, gobierno propio, libertad de acción, toda la vida pública de los municipios se mueve en interés de los egoísmos de las autoridades; toda ella es un vergonzoso engaño. Si es cierto que han quedado suprimidos los intermediarios entre el municipio y las autoridades del estado, no se ha podido comprender en cambio, que continúa constituida la autoridad municipal en una dependencia de gobierno del estado... Si como se expresan hoy los mas distinguidos publicistas, es la naturaleza de las relaciones humanas, la que marca el sufrimiento del derecho y es esa misma naturaleza la que indica al hombre el camino que debe seguir para regularlas jurídicamente !.. El hombre mas apartado hoy de las cuestiones políticas de su pueblo, el indio mismo, cuando sepa que su parecer pesa, que vale, que es capaz de inclinar la balanza hacia este ó hacia aquél lado, vendrá a hacer valer sus opiniones y sus derechos. No hay nada moral ni nada jurídico que justifique la actitud de nuestros estados frente a los municipios: al reconocimiento legal de estos últimos como poder, debe corresponder la realización como tal. Es una cobardía el tratar de justificar la muerte paulatina que se aplica día a día a nuestras poblaciones... Entre el dolo y la maldad con que se procede actualmente y el error posible con que se procederá dejando a los municipios en libertad para gobernarse, claro que tiene que decidirse toda gente honrada por el último... Debe hacerse vivir el principio de la autonomía municipal." (10)

(10) Castorena, J. Jesús. "El Problema Municipal Mexicano". -----
 BANOBRAS. Reedición. México. 1982. Pág. 92.

Con lo expresado por el Lic.J. Jesús Castorena, se puso relieve, la - gran tarea que le quedaba por realizar a los amantes del municipio libre, - tenia que buscarse la confirmación de una verdadera regulación jurídica, - que otorgará a los miembros de las diferentes poblaciones, un fundamento - para gobernarse con armonía, mediante la organización, siguiendo el camino que les permitiera alcanzar el desarrollo.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

- 1) REGIMEN REPUBLICANO Y FEDERAL MEXICANO.
- 2) RELACION ENTRE FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS
- 3) RELACION ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS HASTA ANTES DE LAS REFORMAS DE 1983.
- 4) LA ESTRUCTURA MUNICIPAL, CONCEBIDA DESDE EL PUNTO-DE VISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

1) REGIMEN REPUBLICANO Y FEDERAL MEXICANO

Al tratar la forma de Gobierno Republicano, se hace necesario acudir a las culturas que historicamente han influido en diferentes aspectos en las formaciones de organización social, mediante teorías políticas y filosóficas que pretendían encontrar la mejor forma de gobernar, en las cuales consideraban los estutos sociales, los hombres adecuados para manejar la - (República) "cosa pública"; así como la manera en que debían actuar cada uno de los integrantes de una sociedad determinada.

En la antigua Grecia las posiciones políticas obedecían a los presupuestos filosóficos—políticos de las diferentes escuelas o corrientes doctrinarias.

Después de las guerras médicas el pensamiento político griego conoció un considerable desarrollo, condicionado en gran parte por las transformaciones económicas y sociales que se operan en la Grecia Continental y especialmente en Atenas. Esta ciudad, en plena expansión, se da progresivamente una estructura política democrática. Y ella es quien domina el movimiento de las ideas, bien a través de sus propios pensadores, bien por intermedio de los extranjeros que acoge—Protágoras, por ejemplo—, exactamente como Francia dominará el pensamiento del siglo XVIII europeo. Frente a ella el ejemplo mudo de Esparta, grande y estéril, patrocinó el ideal -- conservador. Efialtés y Pericles realizan la democracia con hechos, pero -

no nos dejan ningún otro demócrata, posterior a los pensadores de la magna Grecia y de Jonia, preocupados más por la física y, en realidad, por lo -- que llamamos hoy día metafísica, se nos presenta como un esfuerzo enciclopédico mas positivo y de tendencia humanista cuyas miras son con frecuencia morales, políticas y sociales, sirvió, en especial, para formar un -- personal adaptado a las nuevas condiciones de la vida de las ciudades. Así mismo intento fundar una ciencia política. Su influencia directa o indirecta fue considerable, sobre todo el pensamiento del siglo V

La Democracia, fue el término oficial que designa al estado político que prevalece en Atenas durante el siglo V. Pericles lo emplea en la admirable Oración Fúnebre que Tucídides le atribuye, y que podría constituir -- el manifiesto del régimen. La palabra "Democracia" designa, en principio, -- el gobierno del pueblo. Pero al oponerla continuamente los políticos a los términos "Tiranía" (o monarquía) y "oligarquía", fue definida en relación -- a éstos, más que en sí misma. Además, recibió acepciones diferentes según las épocas y los partidos; y los polemistas se dedicaron a distinguir una -- democracia de Solón, de Clístenes, de Pericles o de Cleón. Y estas con efecto muy diferentes entre sí.

Los demócratas se refieren en primer término, a la igualdad política. En el pasaje de Herodoto, la palabra "Democracia", no figura siendo sus -- substitutos Isegoria e Isonomía. Los términos que constantemente se emplean para caracterizar a la democracia tienen el mismo prefijo: isocracia, etc. Así, un estado democrático es aquel donde la ley es la misma para todos (isonomía) y donde es igual en la participación en los negocios públi-

cos (isegoría) y en el poder (isocracia). En la época ésta adhesión a la igualdad descansa sobre temores muy apremiantes. Protege a las clases populares de una reacción oligárquica, que las expulsaría fuera de las asambleas, y a las grandes familias de una tiranía apoyada en el pueblo, que las anularía políticamente. Además de esa vinculación estrecha con la coyuntura, la consigna tiene, como en nuestra época, todo género de armonías morales y filosóficas que la avalan. La igualdad desempeña en el universo político la misma función que la "medida" (Sofrósine) en el universo moral. A la inversa, los detractores y reformadores del régimen ven en la igualdad la principal tara de la democracia y tratan de suprimirla o atenuarla. Su gran argumento será que se trata de una igualdad aritmética puramente abstracta y nefasta (teoría de la élite), o bien de una creación puramente convencional y opuesta al orden natural. El ideal de la época de Pericles consistente en un hombre comprometido ante todo en los negocios de la ciudad, bien para mandar, bien para obedecer. "Pues somos los únicos que consideramos no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella (la cosa pública)". Esta soberanía no tiene límites. La imagen del demos pero todopoderoso que nos ofrece Aristófanes es caricaturesca, pero el trazo sigue siendo exacto: la asamblea del pueblo, y solo ella, es omnipotente; el poder judicial está en sus manos; ningún cuerpo intermedio equilibra su poder, aunque a los demócratas más conservadores, inquietos por esta libertad sin freno, tratan de resucitar lo que la evolución democrática ha demostrado. El poder ejecutivo sirve en modo alguno de contrapeso. La rotación acelerada de los magistrados y la colegiabilidad de las funciones lo debilita; el ostracismo permite desterrar a cualquier personalidad que parezca cobrar demasiada importancia. La preocupación esencial parece ser

defender al régimen contra la influencia particular de un individuo o de una camarilla. Hay que añadir que, en esta época, las magistraturas eran - en su mayoría sacadas a suerte. Y esto no solo porque la suerte era considerada como la manifestación de la voluntad divina, sino como, sobre todo, porque el procedimiento parecía a los demócratas el mejor medio de mantener la estricta igualdad inicial de posibilidades. En efecto, tiene en jaque - el prestigio de origen, de la riqueza, o de la gloria militar y permite re frenar las miras autoritarias de un individuo, de una facción, o inclusive de una mayoría e impedir, en principio, las intrigas de una asamblea. Por-
último, los demócratas afirman más fuertemente aún mediante ella que la so beranía no reside sino en el pueblo y que no se delega jamás. Las magistra turas sometidas a elección, tales como la función de Estratêga, durante un tiempo adquirieron importancia por el hecho de que eran las únicas en las- que un programa político o cualidades personales podían determinar la elec ción. Tuvo su hora de éxito, pero es significativo que este mismo éxito no suscitará en los pensadores democráticos una verdadera teoría política de- la elección. La elección siguió siendo tachada de espíritu aristocrático - (en el sentido más general de la palabra) y solamente fué elogiada por los teóricos que afirmaban la necesidad de competencia en los gobernantes y -- que deseaban que el poder estuviese en manos de una élite, la democracia - ateniense agonizaba a consecuencia del predominio de los órganos del con- trol sobre los órganos de autoridad.

Tampoco no cabía esperar que la Constitución desempeñara un papel re- gulator, ya que el griego no da a las leyes constitucionales un lugar espe- cial entre las leyes. Nada obstruye en la democracia el poder legislativo-

de la asamblea, a no ser la ley ya existente. La grafe paranomón— o acusación de ilegalidad—frena tan solo al orador imprudente, prohibiéndole proponer, sin precauciones, disposiciones contrarias a las vigentes. La palabra politeia, en griego, es a la vez más amplia y más restringida que nuestra palabra "Constitución". Designa simplemente el régimen y también el -- conjunto de la legislación que rige la polis. Los autores moderados y conservadores en los que principalmente florecieron "politeiai ideales", quizá concibieron estas " Constituciones " principalmente como limitaciones a la licencia popular. Inversamente, Demóstenes entiende por politeia, -- cuando la opone a tiranía, un régimen basado en leyes, por oposición a -- cualquier régimen basado en el simple ejercicio de un autoridad personal.

Quizá el filósofo griego, que trató de diseñar, un verdadero régimen fincado en la sabiduría, para dirigir las cosas públicas fué Platón (428-347). El no cree ya en la acción política diaria. Este pensador hace de la filosofía, una parte indispensable, preliminar de la política, la obra de Platón está atravesada o crispada en el fondo por preocupaciones políticas. Su obra La República, es el coronamiento o la clave de su construcción filosófica y una audaz tentativa para instaurar de arriba a abajo un estado ideal.

La República de Platón, lucha contra el amorralismo democrático o --- aristocrático; ninguno de los regimenes existentes, ninguna de las doctrinas que aquellos habían hecho nacer, satisfacía a PLATÓN. La democracia -- es el reino de los sofistas que, en lugar de ilustrar al pueblo, se contentan con estudiar su comportamiento y con erigir en valores morales sus

apetitos:

"Que cada uno de los particulares asalariados a los que esos llaman - sofistas... No enseña otra cosa sino los mismos que el vulgo expresa en -- sus reuniones, y esto es a lo que llaman ciencia. Es lo mismo que si el -- guardian de una criatura grande y poderosa se aprendiera bien sus instin-- tos y humores y supiera por donde hay que acercárcele y por donde tocarlo y cuando esta mas fiero o mas manso, y por que causas y en que ocasiones - suele emitir tal o cual voz y cuales son, en cambio, las que le apasiguan- o irritan cuando las oye a otro; y, una vez enterado de todo ello por la - experiencia de una larga familiaridad, considerase esto como una ciencia, y, habiendo compuesto una especie de sistema, se dedicara a la enseñanza - ignorando que hay realmente en esas tendencias y apetitos de hermoso o de- feo, de bueno o de malo, de justo o de injusto, y emplease todos estos tér- minos con arreglo al criterio de la gran bestia, llamando bueno a aquello- con que ella goza; y malo lo que a ella molesta". (1)

El pensador griego a quién nos estamos refiriendo argufa, que la po- lítica de los demagogos no era mas que el registro del hecho, el reflejo - de las pasiones de la masa, la ley es tan solo el instrumento mediante el- que los débiles quieren encadenar a los fuertes. "En esa jungla que es la- sociedad resulta natural que los apetitos de los individuos fuertes por su superioridad física, intelectual o social se opogan a las pasiones de la - masa, fuerte por su peso."

La primera tentativa es constituir en ciencia la moral y la política,

- (1) Platón. "Dialogos". Porrúa. Primera Edición. México. 1973. - Pág. 277.

las cuales coinciden en su motor común, el Bien, que no es diferente de la Verdad; así como sustraer la política del empirismo para vincularla a valores eternos que las fluctuaciones del devenir no perturben. En este sentido, la tentativa de Platón está encaminada a salvar a la moral y a la política del relativismo al que la reducía Protágoras. La ciencia política debe volver a encontrar la leyes ideales. Por consiguiente forma una unidad con la filosofía; la política no será ciencia más que cuando los reyes --- sean filósofos. Platón rechaza, además de la democracia ateniense cualquier otro régimen existente, incluso la Constitución Espartana. Como empírico, - su posición es radical, por esta razón la república es algo muy diferente de un panfleto que predique insidiosamente el retorno al pasado; así como Protágoras establecía el relativismo y la evolución para justificar la democracia existente, Platón condenará la evolución para condenar mejor la - democracia (aunque sea muestra sensible a cualidades democráticas espartanas), no se trata de escoger el régimen que mas plazca, sino de definir - las condiciones en las que un régimen es perfecto e indestructible. De esta forma, el problema central de la República es el de la justicia, individual o colectiva (todo es uno). La referencia a la justicia permite excluir los puntos de vista de la utilidad, el interés o la conveniencia. " Ni los arsenales ni las fortificaciones constituyen la grandeza de una ciudad. La política no se mide con esa escala, sino en relación con la idea misma de justicia que no es sino la Verdad o el Bien aplicados al comportamiento social." Según lo escribiría Platón.

Este mismo filósofo, funda la política como ciencia, deduciendola de la justicia. Y no precisamente como descripción objetiva de los fenómenos,

políticos, sino como estudio normativo de los principios del gobierno de los hombres.

En los escritos que Platón realiza en su libro La República plasma lo siguiente: "imaginas asimismo que los que gobiernan, y por tales entiendo los que verdaderamente gobiernan, están animados de otros sentimientos que los que animan a los pastores respecto de sus rebaños, y que no se ocupan día y noche de otra cosa que de su particular provecho. Tan lejos está de conocer la naturaleza de lo justo y de lo injusto, que incluso ignora que la justicia es un bien para todos menos para el justo; que es útil para el más fuerte, que manda, y nociva para el débil que obedece; que la injusticia por el contrario ejerce su imperio sobre las personas justas que por simplicidad, ceden en todo al interés del más fuerte, y solo se ocupan en cuidar el interés de aquel, sin pensar en el suyo propio." (2)

El estudio de los cambios de constitución había podido llamar la atención de algunos autores. Pero Platón va a dar a su ley general: el devenir político no es solamente pura sucesión de hechos accidentales, sino que está regido por un determinismo estricto. Respecto a la idea de los hombres que deberían gobernar, Platón planteaba hasta cierto punto un gobierno de aristocracia:

"— Empecemos por recordar lo que ha dado ocasión a esta disgresión; es decir, cuales son las cualidades necesarias para llegar a ser verdaderamente sabio. La primera es, si bien recuerdas el amor a la verdad, que deben -

“
 buscar en todo y por todo, por ser absolutamente incompatible el espíritu mentiroso con la verdadera filosofía.— Eso es lo que dijiste.— ¿No es de parecer muy diferente al nuestro en este punto la mayor parte de los hombres? — Ciertamente.— ¿No tendremos razón, a juicio tuyo para responder — que el que tiene verdaderos deseos de ciencia no se detiene en las cosas — que solo son apariencia, sino que , nacido para conocer lo que es realmente, propende con ardor y con esfuerzos que nada puede sujetar ni superar,— hasta llegar a unirse a ello con la parte de su alma que más íntimamente — se les acerca, y hasta que finalmente, cuando esa unión, ese divino acoplamiento ha hecho nacer en él la inteligencia y la verdad, recibe del ser — vista clara y distinta, dejando de ser su alma presa de los dolores del — parto?... Es preciso que los niños y los jóvenes se apliquen a los estudios propios de su edad, y que en esa época de la vida, en que el cuerpo — crece y se fortifica, se tome especial cuidado de él, con el fin de que — algún día pueda secundar mejor al espíritu en su trabajos filosóficos. Con el tiempo, y a medida que el espíritu se forme y se madure, se completará— el género de ejercicios a que haya que sometersele.” (3)

Los hombres que gobernarán deberían educarse en el plano filosófico,— así como madurar en el aspecto físico, procurando conseguir la sabiduría y con ella las virtudes del bien y la verdad, necesarias para la detentación del poder; el cual debería manejarse con justicia. De los veinte a los — treinta se dá a los futuros filósofos una visión del conjunto de las relaciones que unen las ciencias exactas, con objeto de hacerles patente el —

(3) Platón. Ob. Cit. Pág. 542.

orden ideal que reina en el universo. Entre los treinta y los treinta y cinco años, por último se les inicia en la teoría de las ideales; desde entonces conocerán la esencia del universo y su conducta podrá fundarse en verdaderas realidades; volverán a desempeñar funciones políticas durante quince años, volviendo, a partir de los cincuenta, a sus estudios. Por consiguiente la política es una especialización, ya que no debe confiarse más -- que a gentes preparadas para ello, lo anterior, nos puede llevar a definir de algún modo, que la idea de Platón, fué una teoría de la élite. Además, - el mito de la caverna prueba bastante bien que la política platónica se encuentra en estrecha dependencia con la teoría de las ideas.

Para Platón, de la aristocracia, proceden sucesivamente, por una evolución continua que constituye moralmente una degradación, la Timocracia, -- la Oligarquía, la Democracia y la Tiranía.

Tratando de resumir la idea de Platón, encontramos, que su obra La -- República, esencialmente contempla lo referente al tipo de hombre que debe rían encargarse de los negocios públicos, quienes habrían de estar preparados política y filosóficamente para ello, basando la forma de gobernar en -- la justicia; lo cual nos hace pensar que trataba más bien de un mundo -- idealístico; pero no podemos dejar de establecer que su obra dejó a la posterioridad todo un cúmulo de ideas cargadas de virtud para la praxis política.

El pensador Ateniense Aristóteles; argumenta que el hombre es un animal político; se distingue de los demás animales por su pertenencia a la polis. Esta, fruto de la civilización es el término de las asociaciones humanas --

cuyos estados han sido: la familia, la tribu, la aldea, la ciudad. Por --- otra parte, la ciudad es, según él, la Constitución. La Constitución crea al estado, hasta el punto de que si la constitución cambia, cabe preguntar si se trata del mismo estado. Como sus predecesores Aristóteles distingue tres tipos de constituciones, según el número de gobernantes—Monarquía, -- Aristocracia y Timocracia— teniendo cada una de ellas una forma corrompida: Tiránica, Oligarquía y Democrática. En las buenas constituciones el gobierno se ejerce en beneficio de los gobernados. Este filósofo desea hacer -- prevalecer una constitución basada en la "clase media". Su "Constitución - Política" intenta conciliar el principio democrático y el principio aristocrático.

Sin duda el pensamiento griego nos dejó las bases principales para el estudio de las disciplinas sociales y específicamente de la formación de -- los distintos regímenes, dándoles un tratamiento más ó menos científico, y esa cultura helenística va a perdurar hasta el nacimiento del Imperio Romano, que también fué influido por las ideas de los filósofos griegos, así -- como de la organización política de la polis griega.

La otra cultura que nos atañe, dada la intención de nuestro estudio, -- es la cultura Romana, que por su larga existencia nos ofrece grandes posibilidades de análisis.

En el punto de arranque de la Historia Romana, las grandes líneas del estatuto político inicial, tal como los etruscos lo impusieron, probablemente hacia a mediados del siglo VII, a las aldeas romanas. Reconocemos en

el los rasgos distintivos del estado-ciudad- al modo etrusco o griego- y especialmente el predominio político del conglomerado urbano, combinado -- con la subordinación de una campiña a la que no se deja ningún papel específico. La dignidad real ejerce el ejecutivo, siendo asistido por un senado, compuesto por los jefes de gentes, y por una asamblea del pueblo, dividida en curias y fuente de un poder legislativo. Junto a las gentes y a -- sus clientes, que forman el cuerpo cívico, nace y se desarrolla una plebe, formada por poblaciones conquistadas, extranjeros emigrados o clientes emancipados del patriciado. Esta plebe está fuera de la ciudad y de la ley. No posee ni derechos civiles o políticos, ni los deberes correspondientes. El hecho capital de la Historia de Roma es la incorporación de esa plebe a la ciudad, lo que constituye la primera de las grandes medidas de integración y absorción que jalonan la evolución de Roma hacia su destino de Ciudad -- Universal. A partir del siglo V la abolición de la Monarquía y los progresos de esas poblaciones, promovidas recientemente a la existencia política, dejan frente a frente a los dos protagonistas de la lucha que va a comenzar: plebe y patriciado.

En la antigua Roma, el derecho desempeña un papel capital, el romano no se elevará por encima de las necesidades de la acción más que para estudiar el estatuto jurídico de los hombres y de las cosas. No admite -- otra forma de abstracción y teoría que no sea el derecho. La oposición de Ius y Factum corresponde al logos griego.

La República Romana, quizá se acercó más a los que hoy en día conceptualizamos como Régimen Republicano. Según la Leyenda

los patricios lograron expulsar al último rey. La próxima fase de Roma es la República .

Polibio (205-125) hombre importante, para la justificación de la Historia Romana, además se convirtió en un denotado defensor del senado. Invocando el nombre de Platón, expone una teoría de la sucesión de las constituciones, y dice: "la monarquía, estado inicial que se define por la adhesión natural al más fuerte y al más enérgico, se transforma en realza, que es una monarquía moralizada en el poder de un soberano justo se afirma en la libre adhesión; pero la realza degenera en tiranía cuando el rey cede a sus pasiones; la tiranía es destruida por los mejores a quienes el pueblo, en recompensa, confía el poder, fundandose de esta forma una aristocracia que, por la intemperancia de las siguientes generaciones de aristócratas, se transforma en oligarquía; la rebelión popular da origen entonces a la democracia, amante de la igualdad y de la libertad; pero la ambición de algunos, sobre todo de los ricos, corrompe al pueblo al habituarle a vivir sobre el bien ajeno. Crisis, luchas entre partidos, proscripciones, matanzas: de esta inevitable catástrofe saldrá de nuevo la monarquía y así perpetuamente"; para que esto no suceda—decía Polibio—, hay que considerar la posibilidad de combinar estos regímenes "compensando la acción de cada uno por la de los otros" y "manteniendo el equilibrio mediante el juego de las fuerzas contrarias".

La Constitución satisface—según él— los imperativos que—

se indicaron. Los poderes de los cónsules hacen pensar en una real¹za; los del senado, en una aristocrá²cia; los del pueblo- en una democrá³cia. Todos estos poderes se controlan y equili- bran. Los cónsules— soberanos para dirigir la guerra— depen-- den del senado para el abastecimiento de las tropas y para su propio nombramiento, y del pueblo para los tratados. El senado a su vez, depende del pueblo, a quien deben someterse los gran des procesos y que puede, mediante sus tribunos, suspender -- los decretos de aquella asamblea. Critico de las constitucio- nes de Creta y de Esparta, aquellas por estar fundada en el - amor a la riqueza y esta, por estar fundada sobre la frugali- dad. Justificó la Constitución de Roma en los anteriores argu⁴ mentos; además llegó a afirmar que Roma llegaba a la perfec-- ción en su forma de gobierno: "ya que el pueblo se había arro⁵ gado en Cártago la principal autoridad de sus deliberaciones, cuando en Roma estaba aún en su vigor la del senado. Allí era el pueblo quién resolvía, cuando aquí eran los principales --- quienes deliberan de los asuntos públicos".

Sin embargo Polibio no tomaba en cuenta las grandes modi- ficaciones que se venían produciendo desde el comienzo de la- expansión en el interior. El senado no pensaba más que en el- acaparamiento del poder, las clases medias se proletarizaban, - entraban en la clientela. Tiberio y Cayo Graco, conmovidos -- por los males que Roma sufre, realizaron tentativas para po⁶ ner remedio a la situación, en ello dejaron la vida. Pedfan -

la confiscación de las tierras indebidamente atribuidas, limitación prevista de los lotes, división de las tierras recuperadas. Tentativas que perseguían restaurar a las clases medias Italianas que habían dado su fuerza a Roma y reconstruir la pequeña propiedad.

La tentativa de Sila de aniquilar las fuerzas del partido popular, restablecer la autoridad del senado y fortalecer la República dejó el problema casi en los mismos términos e hizo aparecer más rápidamente las contradicciones del poderío romano. Para resolver los problemas imperiales se necesitaba un poder de mando reducido y una voluntad homogénea y única. Pero la ciudad de Roma, desconfiada y dividida, no está dispuesta a admitir un jefe único: la dictadura de Sila va a resucitar incluso los sentimientos antimonárquicos y a devolver la palabra "libertad" un sentido que había comenzado a perder. Por otro lado, mientras Italia ha recibido el derecho de ciudadanía romana, Roma tiene todavía el monopolio del gobierno del imperio; es esta una anomalía que se vuelve cada día más notoria. Por último, en la misma Roma, los principales partidos permanecen en sus posiciones; a los ojos de los caballeros y senadores, el partido popular sigue siendo tanto más amenazador cuanto que es periódicamente removido por transfugas desclasados de las familias nobles.

Cicerón (106-43), perteneciente a la clase de los caballe

ros; es el sostén del estado, el pilar de la república. Preocupado por conservar la alianza con el partido senatorial moderado, lucha en dos frentes. Enarbola el ideal republicano de la antigua Roma e invoca la libertad y el derecho de todos -- los hombres nuevos a ocupar un lugar en el estado y de todo -- ciudadano honrado a participar en todos los asuntos públicos, frente a cualquier tentativa de reacción oligárquica o de dictadura. Para Cicerón no existe ya el antiguo partido popular; no hay ya más que facciones populares que no podrían reclamar la misma misión. Intenta reagrupar al partido de las "personas honradas", coalición, por otro lado, heterogénea, que se define también de forma más moral que política; hombres de bien, decorazón, selectos, de buen consejo; gracias a este criterio, puramente moral en apariencia, no se excluye a nadie ni se rechaza ninguna buena voluntad; es la "unión sagrada" en torno a una república que Cicerón encuentra, en su conjunto, aceptable. Es el partido del "justo término medio", acogedor y conciliante, enemigo de todos los excesos de los que salen los -- trastornos revolucionarios; es el partido que arremete contra Catilina y Clodio enemigos de la República, contra los senadores de presa, contra los republicanos abusivos. Esto se refleja en el significado de la carta que le dirige Quinto, que a la letra dice: "conozco cuantas dificultades oponen los públicos a tus generosas intenciones: combatirlos de frente sería enajenarnos el orden a que más debemos, romper el lazo que nos une a nosotros y por medio de nosotros a la república. Por

otra parte, concediéndolo todo, arruinamos por completo al Pueblo que estamos obligados a proteger."

La estructura republicana en Roma, tiene como principales-instituciones políticas a los senadores, los cónsules, los senadores, los tribunos, etc.

El rey es sustituido en sus funciones religiosas por el -- pontifex máximus, en su función de designar a los senadores -- por el sensor, y en los demás por dos cónsules, nombrados en cada ocasión por un solo año. Entre las facultades de los cónsules encontramos las siguientes: la coersitio (función política), la iurisdictio (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar, el ius agendi cum populo (derecho a hacer proposiciones a los comicios), el ius agendi cum senatu (derecho a pedir la opinión del senado), y amplias facultades financieras. El conjunto de estos poderes se designa con el nombre imperium en sentido amplio. (4)

El senado es el organismo que, por su prestigio— no por -- sus facultades ejecutivas o legislativas, ya que no las tiene— lleva durante la fase republicana al pueblo romano de triunfo en triunfo, hasta la época de los Gracos, en la cual la autoridad del senado comienza a palidecer. El mérito del sistema senatorial republicano consistió, sobre todo, en haber dado vigor y expresión a una oligarquía, fundada en persona que ya ha

(4) Margadant, Guillermo F. "Derecho Romano". Esfinge, S.A.Séptima Edición. México. 1977. Pág. 28.

bían ocupado con acierto importantes cargos públicos, sin que esta oligarquía fuera totalmente cerrada, pues con prudencia y tacto permitíase la entrada en ella de nuevas familias de la propia civitas y de la nobleza italiana. En el senado sobre todo, encontramos el valuarte de las tradiciones romanas. En el período republicano, se rompen antiguas relaciones entre las gentes y el senado. Desde entonces, este cuerpo, compuesto de miembros vitalicios, se completa cada cinco años -- por descición de los sensores, funcionarios nombrados por los comicios por centurias. Los sensores podían también excluir -- del senado a los miembros inmorales. (5)

Al lado del senado y de los cónsules, subsistieron los comicios por curias (para asuntos administrativos) y los comicios por centurias (para elecciones y la votación de proyectos de ley). Una reforma de 131 a. de C. (una lex papiria) establece en tales asambleas el sistema de votación secreta para eliminar así, por su base, el vicioso sistema de "comprar-votos." (6)

La frecuente ausencia de los cónsules a causa de las continuas guerras en que Roma participaba-- y la creciente complejidad de la vida colectiva-- obligaban a aquellos a delegar parte de sus facultades en nuevos funcionarios. De esta desmem--

(5) Margadant, Guillermo. F. Ob. Cit. Pág. 29.

(6) Margadant, Guillermo. F. Ob. Cit. Pág. 30.

bración del consulado nace una serie de "magistrados". Entre - las nuevas funciones mencionaremos las siguientes:

1.- El Tribuno Militar, creado en 44 a. de C. Los tribunos militares eran jefes de infantería y fueron seleccionados entre los plebeyos.

2.- La Censura, creada en 443 a. de C. Los censores debían organizar cada cinco años, un censo general de la población romana, primero, con fines religiosos; y luego, con finalidades predominantemente fiscales. Además, ejercían una vigilancia moral determinando quienes debían entrar en el Senado y - quienes debían salir de él. Decidían, por último, la concesión de los contratos en lo referente a obras públicas.

3.- La Cuestura, creada en 421 a. de C. Los cuestores intervenían en la justicia penal e imponían multas. Paulatinamente, comienzan a administrar parte de las finanzas públicas.

4.- La Pretura, creada en 367 a. de C. Los pretores, gozando de imperium, aunque de una forma de imperium inferior a la de los cónsules, se encargaban de la administración de la justicia civil. Al lado del original praetor urbanus, para pleitos entre romanos, encontramos, desde 242, un praetor peregrinus, para administrar justicia en pleitos en que una de las partes o ambas eran extranjeros.

5.- Los Ediles, nombrados desde 366 a. de C., eran los magistrados responsables del orden en las calles y mercados.

6.- La Dictadura. Es una magistratura extraordinaria para épocas de crisis nacional, cuando estaba en juego la existencia misma de Roma. En la situación de emergencia—pero con duración máxima de seis meses— el dictador tenía un poder limitado; algo semejante a nuestra "suspensión de garantías", pero mucho más drástico.

En situaciones graves, pero tan críticas, el senado podía conceder poderes extraordinarios a los cónsules por regla general, el magistrado recibía su nombramiento de los comicios. -- Sin embargo, las listas de los candidatos tenían que pasar por el filtro del sacerdosio, el cual debía manifestar si los candidatos eran gratos a los dioses o no. Esto se prestaba a muchos abusos.

Como principio fundamental, el magistrado ejercía su función durante un año y no recibía salario alguno. Debía contentarse, pues, con el honor de ocupar un puesto público. De ahí que las magistraturas se llamaran honores.

Fueron varias las formas de Constitución que siguieron, - al final del imperio romano, entre ellas la monarquía, el feudalismo, el absolutismo, etc. Así como también varias las teo-

rias políticas sustentadas por diferentes hombres que han tenido lugar en la historia de la humanidad. Sin embargo nuestro propósito está dirigido, más bien, a los teóricos de un estado-republicano y a los países que adoptaron este régimen.

Jean Bodin (1529 ó 1530-1596), explicaba: "República es el Justo Gobierno de varias familias y de lo que les es común, -- con potestad soberana". La república se constituye cuando existe una comunidad entre las familias—pero "no hay cosa pública si no hay algo en propiedad"—, y una potestad soberana "que une los miembros y partidos". La soberanía absoluta e indivisible es para Bodin, el principio fundamental de la República. — Deducimos de sus planteamientos sobre "República", se referían a quienes pudieran—en determinado momento— detentar el poder y por consiguiente hacerse cargo de las cosas públicas y podría ser una monarquía, una aristocracia o democracia, según su relación con la "soberanía".

En la época de la Postrevolución en Inglaterra, surge el liberalismo y con ello, algunas ideas republicanas penetran en los medios burgueses y populares. Harrington cree que todo poder está fundado sobre la propiedad de la tierra, así el gobierno de la república corresponde a la aristocracia rural. El republicanismo del siglo XVII es una doctrina aristocrática.

El sentido republicano cobró auge en el siglo XVIII; en el

momento de relevancia de la burguesía francesa, cuando las familias burguesas (comerciantes, negociantes etc.) acceden al poder y reivindican la conducción política.

La Constitución Inglesa y las ideas de Locke (principalmente), ejercen sobre el continente europeo una poderosa influencia; esencialmente sobre los pensadores Voltaire y Montesquieu, sobre todo en la libertad de conciencia. Como es sabido, éste último pensador francés elaboró los elementos sustanciales, del actual concepto de república.

Montesquieu (1689-1755); como ya dijimos, estuvo influenciado por las ideas de Locke y del liberalismo inglés. La teoría de los gobiernos, que abre el esprit des lois, es la teoría más conocida, de Montesquieu, distingue a tres tipos de gobierno:

, A) El Gobierno Republicano.- "Es aquél en el que el pueblo colectivamente, o solo en parte del pueblo, tiene el poder soberano". Por consiguiente, hay dos formas muy diferentes de república: la república democrática y la república aristocrática.

a) La República Democrática: el pueblo colectivamente, o sea al conjunto de los ciudadanos reunidos, ejerce el poder soberano.

b) La República Aristocrática: el poder soberano pertenece a "un cierto número de personas".

B) El Gobierno Monárquico. - Su naturaleza implica que gobierne uno solo. Pero la monarquía no se confunde con el despotismo. El monarca gobierna según las leyes fundamentales; que se ejercen gracias a los poderes intermedios. "Los poderes intermedios, subordinados y dependientes, constituyen la naturaleza del gobierno monárquico". Estos poderes o cuerpos intermedios son "los canales medios por los que corre el poder".

C) El Gobierno Despótico. - Es el único tipo de gobierno al que Montesquieu condena formalmente. Su naturaleza consiste en que uno solo gobierna según su capricho, sin leyes ni reglas. - Su principio es el temor, el déspota trata a sus súbditos como a bestias.

La teoría política de Montesquieu, es una teoría de los -- contrapesos ("Es preciso que el poder detenga al poder"). La separación de poderes, los cuerpos intermedios, la descentralización y la moral son para otros tantos contrapesos, otras tantas fuerzas que impiden que el poder caiga en el despotismo.

Montesquieu escribe sobre el gobierno moderado, destacando cuatro elementos importantes:

a) La Separación de Poderes.- La separación de poderes, - identifica tres poderes: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. Estos no deben encontrarse en las - mismas manos, preconiza una armonía entre poderes, una atribución conjunta e indivisa del poder a tres órganos, la co-soberanía de tres fuerzas políticas, y también de tres fuerzas sociales: rey, pueblo y aristocracia. En realidad no existe en Montesquieu una teoría (jurídica) de la separación de poderes sino una concepción (político- social) del equilibrio de poderes.

b) Los Cuerpos Intermedios.- Montesquieu cree en la utilidad social y moral de los cuerpos intermedios, especialmente los parlamentos y la nobleza. Defiende con vigor los privilegios de los parlamentarios, a los que parece confundir a veces con los privilegios de la nobleza.

c) La Descentralización.- La descentralización es un contrapeso eficaz contra el despotismo.

d) Las Costumbres.- "Nunca se debe hacer mediante las leyes lo que se puede hacer mediante las costumbres." La verdadera reforma no es política, sino intelectual y moral. No deben hacerse demasiadas leyes. La moderación es la virtud principal: "el espíritu de moderación debe ser el del legislador; el bien político, al igual que el bien moral se encuentra siempre entre dos límites".

La moral de Montesquieu es una moral del justo medio. Aunque su condición social y sus opciones políticas le sitúan en el campo de la aristocracia, su moral es burguesa (7)

Las ideas de Montesquieu— aunque burguesas— dejan el antecedente para la formación de los gobiernos republicanos modernos; después de la Revolución Francesa, varios países europeos y americanos retoman su "separación de poderes", y se inicia una etapa liberal, se proclama en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano: "toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de constitución". La influencia de las ideas revolucionarias francesas, rebasan sus fronteras y extienden su influencia hasta nuestro país.

Los ideales políticos de los enciclopedistas franceses; — así como los cambios revolucionarios sucedieron en 1789, en Francia, fueron retomados por los intelectuales criollos de la Nueva España; provocando en ellos el ansia independentista, para después dar inicio a la lucha armada en 1810. Hacia 1812 las Cortes de Cádiz, ya planteaban más o menos una estructura republicana, y en 1824 quedan establecidos los poderes republicanos. El poder quedó sobre en todo en manos del legislativo con un ejecutivo débil, las constituciones posteriores, hasta la actual de 1917 denominarían el gobierno como republicano.

(7) Touchard, Jean. "Historia de las Ideas Políticas". Tecnos. Tercera Edición. Madrid. 1975. Pág. 311.

En cuanto al sistema federal habremos de analizar escuetamente, las razones históricas que dieron la pauta para el establecimiento del federalismo en México.

Sin duda, la Revolución Americana y su posterior Constitución dan los fundamentos de un gobierno de tipo federal. La -- Constitución Americana es el fruto de un compromiso entre grandes y pequeños estados; entre partidarios de un poder fuerte y partidarios de las libertades locales: una democracia autoritaria de los "federalistas" y una democracia liberal de Jefferson.

Entre el otoño de 1787 y el verano de 1788 los periódicos-federalistas publicaron una serie de artículos para incitar a la población a aceptar un estado federal. La filosofía de Hamilton (1757-1804), es una filosofía del poder. Teme la anarquía y la desunión más que el despotismo, y juzga que la energía del poder ejecutivo es el mejor criterio para reconocer un buen gobierno. Se opone por tanto, a quienes desconfían del poder federal y tratan de preservar celosamente, bien la autonomía de los estados, bien el poder de las "facciones". Contra lo que piensa Hamilton, Jefferson, cree que se debe desconfiar de un poder demasiado concentrado (incluso cuando se trata del poder legislativo), y cuenta con los poderes locales para hacer fracasar las pretensiones del poder central. Finalmente como todos sabemos, las ideas federalistas, triunfaron sobre las ideas que preferían los poderes locales, constituyendo así un

un gobierno de tipo federal.

El federalismo, como sistema de gobernar, habia creado polémica aún en los países europeos, pero a pesar de todo fué adoptado por algunos países latinoamericanos.

En nuestro país, de acuerdo con la Constitución de 1812, se hacia difícil establecer un gobierno que no fuera federal, y ésta concediendo la autonomía representativa a las diputaciones provinciales, habia dado la oportunidad que un mínimo de autonomía era indispensable.

La adopción del federalismo en aquél momento, salvó sin duda la integridad territorial.

El 31 de enero de 1824, fecha en que el congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, estatuto provisional del nuevo gobierno, el artículo 6^a establecía claramente:

"Sus parte integrantes son estados independientes, libre, soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior"

La desconfianza del centro, privaba entre los diputados y un poco de celos por el predominio que habia tenido en el pasado. Por aquellos meses de constitucionalismo ardiente se publi

caron todas las constituciones importantes que podían servir - de modelo: las francesas, las norteamericanas, la colombiana, - así como muchos proyectos y traducciones de escritos políticos como "El Federalista". Llevaban la batuta, sobre todo Ramos Arizpe, que tan destacado papel había tenido como dirigente del grupo americano; le preocupaba especialmente considerar las peculiaridades del propio país, pues veía con claridad el problema que la simple importación acarrearía. Fue natural, -- así que se considerara como modelo principal la Constitución - de 1812, que después de todo ya había incorporado algunas res- puestas a problemas americanos, lo que no obstó para que en -- fórmulas de representación y de organización federal se utili- zara también el modelo norteamericano... En la Constitución de 1824 el poder quedó sobre todo en manos del legislativo y se - subrayó la autonomía de los estados. (8)

Durante el gobierno de Santa Anna, el centralismo ganó te rreno, un grupo numeroso de personas estaban convencidas de que el sistema federal había fracasado; lo cual significó la adop- ción del centralismo.

Muchos atribuyeron este fracaso, a que había sido una copia del sistema norteamericano, un sistema extraño a la idiosincra- cia del país. En la práctica, la autonomía de los estados si- -- guió funcionando a pesar de los gobernadores nombrados por el -

(8) Colegio de México. "Historia General de México". Tomo II. - Colegio de México. Tercera Edición. México. 1980. Pág. 750.

ejecutivo.

El Congreso estableció el centralismo con un decreto provisional, y se enfrascó en elaborar otra Constitución.

Dieciocho meses de discusiones públicas y secretas dieron forma por fin, a fines de 1836, a las Siete Leyes. El nuevo estatuto era un documento complicado que convertía a los estados en departamentos, con juntas electivas responsables ante el congreso general, y gobernadores nombrados por el supremo Poder ejecutivo. El gobierno central estaba constituido por los tres poderes tradicionales, más un nuevo "poder conservador", que debía evitar los abusos ejercidos en la práctica por los poderes ejecutivo y legislativo.

Mediando el restablecimiento del Sistema Federal, el 22 de agosto de 1846, decisión calificada por el acta de reformas de marzo de 1847; el centralismo da las bases para la administración, hasta la promulgación de una Constitución en 1853.

El 9 de agosto de 1855 Santa Anna salió de la capital rumbo a Veracruz. Así, la era de Santa Anna terminaba; triunfaba la Revolución de Ayutla, eligiéndose como Presidente Interino a Juan Alvarez, y este formó su gabinete con Melchor Ocampo en el ministerio de relaciones, Benito Juárez en el de justicia, Guillermo Prieto en hacienda e Ignacio Comonfort en el de guerra.

El Presidente Alvarez, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, expidió en octubre de 1855 la convocatoria a un congreso extraordinario, se eliji---

rán 155 diputados propietarios e igual número de suplentes. La mayoría de los diputados pertenecía al grupo moderado; hubo -- una selecta minoría de liberales puros y no pocos conservado-- res. Pero la tónica del congreso constituyente la dió el partido de los liberales evolucionistas. El artículo 5º del Plan de Ayutla dispuso que el congreso extraordinario se ocuparía de - constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular, unos pedían se restaurara la Constitución de 1824; pero los liberales entre ellos Zarco y Prieto pidieron que lo determinara una comisión. Restaurar la Constitución de 1824 - significaba impedir que se atacaran los privilegios del ejército y del clero que dicha constitución garantizaba.

La Ley Juárez, así como la Ley Lerdo fueron ratificadas y aprobadas en todas sus partes. Zarco señalaba esta ley como "una medida económica y progresista que realizaba la gran reforma - de dividir la propiedad territorial, desamortizar bienes que - estancados son muy poco productivos, de proporcionar grandes - entradas al erario y de facilitar la reforma del sistema tributario, la abolición de los alcabalas y la disminución de los - gravámenes que pesan sobre el pueblo". Una conquista del go-- bierno reformista fué incluir un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías o derechos.

La Constitución de 1857 proclamó un gobierno con orienta--

ción Republicana y Federal, tomando como fundamento para que así lo fuera, la compatibilidad de las dos formas de gobernar. El 5 de febrero el constituyente lanzó un manifiesto a la nación, y en alguno de sus párrafos manifestaba: "... El país - deseaba el sistema federativo, porque es el único que conviene a su población diseminada en su vasto territorio... La federación bandera de los que han luchado contra la tiranía, recuerdo de épocas venturosas, fuerza de la República para sostener su independencia, símbolo de los principios democráticos es la única forma de gobierno que en México se cuenta con el amor de los pueblos, con el prestigio de legitimidad, con el respeto de la tradición republicana.

"... No hay pues, antagonismo posible entre el centro y los estados, y la constitución establece el modo pacífico y conciliador de dirimir las dificultades que en la práctica puedan suscitarse."

Todas las experiencias históricas, así como la tendencia liberal y reformistas de varios de los diputados constituyentes, se conjuntaron para dar origen a un orden constitucional, que pretendía dar respuesta a los anhelos de la soberanía popular, por lo que en sus artículos 39, 40 y 41 se asentaba:

Artículo 39. "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pue-

blo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Artículo 40. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Artículo 41. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos en esta Constitución Federal y los particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal." (9)

El tiempo le dió fuerza y vigencia a la forma de política que los reformistas, con voluntad y patriotismo supieron defender, aún contra los ataques invasoristas, que con apoyo de los conservadores trataron de implantar en nuestro país, — que por un momento lo lograron— un régimen monárquico, que avasallara los descos republicanos de la soberanía nacional; pero finalmente los hechos e ideas de Juárez y demás liberales se-

(9) Leyes de Reforma. Colección dirigida por Martín Luis Guzmán. Empresas Editoriales, S.A. Segunda Edición. México. 1955. -- Págs. 64 y 65.

alzaron con la victoria, para darle a la nación libertad, soberanía y democracia, en un orden constitucional.

En la historia de la nación mexicana, se sucedieron fracasos y triunfos; protagonizaron esa historia hombres con intereses espúrios y otros que quisieron crear una patria para los mexicanos, inmersa en los principios del bien común. Lo que - ahora somos es un fruto del pasado y una consecuencia de la voluntad de los hombres que integramos la patria mexicana en estos momentos.

Acudir a los antecedentes de lo que es hoy nuestra realidad, se hace necesario para poder valorar y comprender nuestra actual situación; es por ello que procuramos conocer el por-- que de nuestras formas de gobierno; ya que es indispensable - para desarrollar nuestro estudio. El significado de gobierno-- repúblicano y federal, se manifiesta en nuestras leyes y son-- razón del mismo.

Los muchos años de la dictadura Porfirista, y la falta de justicia social en este período, provocaron el descontento de las grandes mayorías; lo que condujo al país hacia una revolución primeramente ideológica y posteriormente armada; la cual derrocó al gobierno de Porfirio Díaz e implantó una nueva -- Constitución; en la que se plasmaron las aspiraciones revolucionarias. En lo que a la forma de gobierno respecta, la --

Constitución de 1917, realmente no realizó modificaciones importantes a la anterior de 1857; cambiando apenas algunas palabras en su redacción, que no modificaron su contenido.

2) RELACION ENTRE FEDERACION ESTADOS Y MUNICIPIOS

Al desarrollar este subcapítulo, tendremos que atender al marco jurídico donde está relación encuentra su sustento; este se contempla indiscutiblemente en el orden normativo diseñado por el constituyente de 1917.

En párrafos anteriores hemos abordado la esencia de las - constituciones, así como los presupuestos que le dan origen, - fuerza social y política, concretamente nos referimos al poder soberano, el cual se instituye en un documento llamado Constitución; en ella se consigna la forma de gobierno y da vida a los poderes públicos con su respectiva zona de influencia, la que marca el límite de la legalidad.

La Constitución está por encima de la pirámide jurídica, - en ella se presupone un poder constituyente y los poderes --- constituidos, el primero está por encima de los segundos; ya que aquél crea el documento y estos se encargan - cuando desa parece aquél- dentro de los límites que ella misma establece, de ponerlo en práctica.

La soberanía del pueblo se ejerció en el momento en que - el constituyente elaboró la Constitución, que es ley suprema de la nación, está a su vez se considera rígida y escrita. G. Jellinek en su obra, nos dice: "la constitución abarca los -- principios jurídicos que designan a los organos supremos del estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan

el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del estado." (10)

Es así como en nuestro país la constitución crea los poderes públicos, y les atribuye una esfera de competencia.

Para la organización política, social y económica de los Estados Unidos Mexicanos, la propia ley suprema determina las formas y los medios para el gobierno de todo el territorio nacional.

Los fundamentos constitucionales, referentes al pacto federal, reiteran la soberanía y la libertad de los estados dentro de un marco jurídico general, al establecer su autonomía democrática, constitucional, legislativa, administrativa y judicial para todas las entidades de la federación.

Tratar el tópico del federalismo mexicano, conlleva la particularidad de que este sistema, es para muchos estudiosos del mismo, una copia del que había surgido en los Estados Unidos de Norteamérica. Felipe Tena Ramírez cita en su libro de Derecho Constitucional, las consideraciones del Prof. extranjero J. -- Lloyd Meham, que advierte: "el federalismo jamás ha existido en México. Es una lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan solo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista". (11)

(10) Jellinek, G. "Teoría General del Estado". Citado por Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 22.

(11) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 112.

De cualquier manera, el régimen federal se estableció en nuestra república, y nuestro propósito deberá ser, encontrar - sus elementos básicos tanto teóricos como prácticos.

La formación de un estado federal, precisa dos supuestos, - uno en donde los estados mediante un pacto transmiten al poder federal algunas facultades y se reservan otras; y otro en donde el poder federal otorga determinadas facultades, y se reserva las demás. Nuestra constitución - como parece - adoptó el primero de los supuestos, esto supone que los estados que integraban el territorio nacional en el momento de elaborarse la constitución, pactaron que entregaban a la Federación o poder central determinadas facultades y se reservaron las demás.

Lo federal significó para los constituyentes de 1917, - según algunos datos históricos - la forma de estado opuesta o diferente al central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, pero mientras en el estado centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo; en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada entidad federal, cuya competencia se reduce a su propio territorio.

Los estados en el sistema federal son libres y soberanos, -

porque sus ciudadanos a través de sus respectivas legislaturas, tienen facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su - constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la - federal. Así, disfrutan de libertad para gobernarse así mismos, dentro de las bases generales señaladas en la Carta Magna, y po seen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás estados miembros y a los del estado federal, en lo relativo - a las relaciones internacionales, deben corresponder necesariamente al estado federal; ya que si los estados de la federación tuvieran esta competencia, estaríamos en presencia de una confe deración. La constitución, que por esto recibe el nombre de pac to federal, une a esas entidades libres en un todo común.

La consideración de estados "soberanos" no corresponde, ya - que como hemos visto la soberanía corresponde a la nación, única y exclusivamente, la que fue delegada en un Congreso Consti - tuyente, de donde resultó la Constitución; por lo que la sobera - nía del estado mexicano se localiza en nuestra Constitución.

En la práctica podemos notar, la supremacía que el poder -- Ejecutivo tiene sobre los otros poderes, como también en las -- decisiones de diferentes ámbitos en el plano federal. Es tam-- bien notorio que el poder Ejecutivo de los estados, mantiene -- una verdadera primacía en cuanto a la vida interior de éstos. Lo anterior es una seña particular de las características, más --- bien políticas del estado mexicano; ya que esa situación asegu-

ra la permanencia de un grupo en el poder. A este respecto - el Doctor Jorge Carpizo, manifiesta: "en nuestro país, sin lugar a dudas, el Presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos - políticos que configuran el sistema:

a) Es el jefe del partido predominante (PRI), partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembro del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c) La integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente esta interesado.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como de las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes de--

penden de él.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista --ningún freno en el senado.

j) El gobierno directo de la región más importante, con --mucho , del país, como lo es el Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le ---cuestione". (12)

El presidencialismo mexicano representa el poder omnímodo en nuestro país, representa la fuerza que diseña el camino a-

(12) Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano" .Siglo XXI - Segunda Edición. México. 1979. Págs. 25 y 26.

seguir.

En cuanto a la relación de este poder Ejecutivo con las entidades federativas, se refleja también, la dependencia de los que gobiernan éstas de parte de aquél, debido a la jefatura que el presidente tiene del partido en el poder; y este a su vez designa a los candidatos a gobernadores que regularmente llegan a obtener el puesto. "El hecho de ser jefe real del -- PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas -- más allá del marco constitucional, como son, tal y como ya lo hemos asentado, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole-- populares, en la jerga del propio partido-- que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México." (13)

Quién decide finalmente la designación de los candidatos del PRI a gobernadores, es el Presidente de la República, y por lo tanto es obvio el control que éste ejerce en la vida política, social y económica de las diferentes entidades federativas.

En otro orden de ideas, las facultades que otorga la Constitución a los estados se prevee en los distintos enunciados- que establece la misma. El artículo 124, aclara: " las facultades que no esten expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados."

Según este artículo, los poderes federales sólo pueden -- realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los poderes- estatales y lo que no este reservado expresamente a la Federación, siempre que las constituciones locales establezcan las- facultades respectivas a su favor.

La invasión de competencias estatales por el Gobierno Federal ó viceversa, es inconstitucional, pues viola la autonomía de los estados; este hecho, contrario al principio federativo, se repara a través del juicio de amparo, según lo establece el artículo 103, fracciones II y III.

En esta situación se contempla que existen facultades ex- plicitas e implícitas; las primeras son las conferidas por la- constitución a los poderes federales en alguna materia, y las- segundas son las que el Poder Legislativo puede concederle a - sí mismo o a cualquiera de los poderes federales como medio no cesario para ejercer algunas de sus facultades explícitas.

La fracción XXV, estatuye: "para establecer, organizar y sostener en toda la república escuela rurales, elementales, - superiores, secundarias y profesionales; de investigación --- científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas- prácticas de agricultura y de minería, de artes y de oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la na--- ción y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así - como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenien temente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unifi-- car y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;"

De esta fracción del artículo 73, se desprende que en ma teria educativa, existe la distribución de facultades con el mismo propósito a la federación, los estados y los municipios. También el mismo artículo la Constitución otorga facultades a la federación y a los estados; lo mismo sucede en el área de la salubridad, dispuesto en la fracción XVII.

En la misma carta fundamental de los Estados Unidos Mexil

La fracción XXV, estatuye: "para establecer, organizar y sostener en toda la república escuela rurales, elementales, - superiores, secundarias y profesionales; de investigación --- científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas- prácticas de agricultura y de minería, de artes y de oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones con- cernientes a la cultura general de los habitantes de la na--- ción y legislar en todo lo que se refiere a dichas institucio- nes; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así - como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenien- temente entre la federación, los estados y los municipios el- ejercicio de la función educativa y las aportaciones económi- cas correspondientes a ese servicio público, buscando unifi-- car y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surti- rán sus efectos en toda la República;"

De esta fracción del artículo 73, se desprende que en ma- teria educativa, existe la distribución de facultades con el- mismo propósito a la federación, los estados y los municipios. También el mismo artículo la Constitución otorga facultades a la federación y a los estados; lo mismo sucede en el área de- la salubridad, dispuesto en la fracción XVII.

En la misma carta fundamental de los Estados Unidos Mexici

canos, el artículo 130 expresa:

Artículo 130. "Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación...

...Las legislaturas de los estados unicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos."

En este sentido la Constitución consagra que la nación está representada por el gobierno federal, y que éste tiene la -- consigna de vigilar en este respecto.

En el estado actual de las cosas, cabe comparar el gobierno federal, con un gobierno en la práctica, centralista, situación que hace de nuestro régimen federal, existir solamente en el plano teórico, el poder central diseña las políticas a seguir; así como las reformas que requiera, aunque con esto se -- vean mermadas claramente las atribuciones estatales y municipales.

3) RELACION ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS
HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 1983

La operatividad de las normas constitucionales, en relación a la autonomía de los estados, realmente deja mucho que desearse; ya que como hemos visto las razones que dieron apoyo al pacto federal, se sustrajeron de un estado diferente al nuestro, o sea, el de los Estados Unidos de Norteamérica. La verdadera libertad de los estados federales, se encuentra limitada a las escasas facultades que le pueda otorgar el poder central. De la misma manera la propia constitución en varios de sus artículos, otorga facultades decisorias a los poderes federales, ya sea al senado de la República o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dirimir controversias entre estados; con lo cual, si bien es cierto, se pretende, defender el pacto federal, por otro lado se ve disminuida la auténtica autonomía estatal.

Ciertamente, también los gobiernos locales han hecho poco por obtener mayor libertad en su esfera política, debido a la escasa o nula iniciativa de los poderes locales por defender las pocas atribuciones que les concede a los estados la Constitución General de la República; aunque de cierto, sabemos la forma en que se les trata a los que no se someten a las decisiones de la federación y específicamente a las órdenes del Presidente de la República.

Cambiar el estado actual de las cosas solo sería posible alcanzando una nueva apertura democrática, no solo en el campo de la lucha de los partidos políticos—actividad electo--ral, sino también en lo que corresponde a las decisiones de un gobierno que por ser federal, supone la distribución del poder decisorio a los entes jurídicos que forman la federación.

En el campus del derecho, es bien significativo el poco interés que se ha prestado para la elaboración seria de un derecho local; hasta ahora, se han creado las normas locales -- desde un punto de vista exógeno y no endógeno, lo cual podría avisorar una mayor madurez de los gobiernos locales. Los elementos constitucionales básicos de los estados han sido contemplados parcialmente y a partir de un enfoque federalista;-- la dimensión administrativa de las entidades federativas practicamente no se ha diseñado sistemáticamente, a excepción del Distrito Federal; el municipio, en términos relativos ha sido estudiado más ampliamente que los estados; los trabajos jurídicos de provincia sobre derecho local son escasos. La federalización o proceso de sustracción de las competencias estatales es sin duda la tendencia más característica de los últimos tiempos; los poderes federales mantienen un papel más activo en el plano económico, político y social, conservando un papel solo gubernativo los poderes locales.

La disminución competencial de los estados, se encuentra

ejemplificadamente en el orden fiscal; ya que se ha federalizado crecientemente las fuentes tributarias, en el ánimo de liquidar lo que anteriormente, era la doble tributación, y se -- sustituyó por un sistema de participaciones. Esto ha sido el -- ataque más severo que se ha dado a las autonomías estatales en los últimos años, las participaciones de los estados en los im puestos federales superan los ingresos que les proporcionan -- sus propias fuentes.

Otra de las situaciones que merecen contemplarse es el uso pernicioso que ha tenido la facultad que concede al senado la fracción V del artículo 76 de la Constitución General, que señala:

Fracc. V. "Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provicional, quién se convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el senado a propuesta -- en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recessos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador --- Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud -- de la convocatoria que él expidiere.

Esta disposición requerirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso."

Esta fracción muestra nuevamente la situación de la dependencia que guarden los gobiernos estatales respecto a los federales; aunque al último se señale, que si existe disposición expresa en este sentido en las constituciones locales, estas resolverán, la realidad nos muestra que son los poderes federales, y concretamente el Ejecutivo quién dará la última decisión.

En lo que corresponde a los poderes locales; donde existen por un lado el Poder Ejecutivo, y por otro el Legislativo formado por una sola cámara de representantes, diremos que es poco el peso específico que estos tienen en relación con los poderes centrales. Las constituciones locales suelen conservar dispositivos de aliento democrático que no se han recogido por la Constitución General o que simplemente fueron abandonados en algún recodo histórico, también existen constituciones que disponen que las Reformas Constitucionales no se perfeccionen en el mismo período de sesiones o por la misma legislatura, a fin de evitar procesos precipitados o influjos políticos excesivos; sin embargo el trabajo legislativo en los estados es poco, limitándose en la mayoría de las veces a tratar las iniciativas del Ejecutivo Estatal.

La relación que deben guardar el estado y sus municipios, se contemplo esencialmente en el primer párrafo del artículo 115 constitucional donde se aclara que: "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 y administrativa, - el municipio libre..."

De esto se desprende, que la existencia y la verdadera -- fuerza de un entidad federativa, se la dan los municipios que la integran. Félix F. Palavicini arguía: "aspiramos ahora a - la federación de los estados, para que mañana si es posible, - lleguemos a vivir a una federación de municipios." No podemos más que reconocer que el municipio es una institución democrática por su integración (sufragio popular), vocación, (servir a la comunidad municipal) y por su modo de actuación (con la máxima participación ciudadana posible), pero que sus competencias, a partir de los mínimos que establece la Constitución General, y su estructuración orgánica, dependerán de las características territoriales, socioeconómicas, culturales y demográficas específicas.

No obstante esto, se sigue legislando desde el escritorio, olvidandose de recurrir a los planteamientos que pudieran presentar los ciudadanos que pertenecen a las distintas comunidades que estan seudorepresentadas en cada una de las legisla-

turas estatales; situación que impide que las leyes orgánicas municipales, tengan un tratamiento casuístico dentro de un -- mismo estado, que asegure la eficacia de las comunas; para ello se requiere una mayor autonomía de los ayuntamientos respecto del ejecutivo estatal; una redistribución de competencia por vía de la legislación local; una capacitación constitucional y administrativa de las varias modalidades de cada uno de los municipios, una institución de mecanismos de resolución de -- controversias entre los poderes estatales y el municipio; una integración de tribunales fiscales y de lo contencioso- administrativo, que permitan defenderse a los particulares frente a la administración estatal y municipal, mismos que podrían - funcionar de una manera autónoma o en su defecto como órgano- jurisdiccional del ejecutivo estatal.

Las relaciones entre estado y municipio, padecen de la -- misma situación, que guarda el estado con respecto a los poderes federales, es decir, el desarrollo de los municipios, de-- pende de las decisiones favorables o desfavorables para los - mismos, por parte del ejecutivo del estado.

4) LA ESTRUCTURA MUNICIPAL CONCEBIDA DESDE EL
PUNTO DE VISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Las principales teorías jurídicas sobre el municipio en México, han tenido un enfoque primordialmente desde ámbito del derecho administrativo, si acaso los constitucionalistas han dispensado interés a este tema, ha sido desde una óptica federalista. La dimensión administrativa del derecho local obedece acusadamente al enfoque de la descentralización y por ello los aportes han sido más parciales. Gabino Fraga y años después, Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero, han mirado al municipio bajo la perspectiva de la descentralización por región, pero no han profundizado en su organización interna, en su órbita de competencias y en la relación que guarda con los poderes estatales.

Sin duda, los trabajos de jurista Hans Kelsen, referentes a la descentralización, fueron un aporte significativo en los estudios que los teóricos mexicanos han elaborado.

Para Hans Kelsen, se habla de descentralización, cuando la organización se lleva a cabo de acuerdo con un principio territorial, es decir, cuando las normas de un orden jurídico se -- diferencia tomando en cuenta su ámbito territorial, agrega el mencionado autor: "la centralización o descentralización de -- un orden jurídico puede ser cuantitativamente de un diverso --

grado. El grado de centralización o descentralización se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales. De acuerdo con este criterio podemos distinguir entre descentralización y centralización totales o parciales. La centralización es total si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio. La descentralización es total cuando las normas solamente son válidas para partes distintas del territorio, para subdivisiones territoriales. En primer caso, la descentralización es de grado cero, mientras que en el segundo puede decirse lo mismo de la centralización. Cuando ni la centralización ni la descentralización son totales, hablamos de la descentralización parcial y de centralización parcial, lo que equivale a lo mismo. La descentralización y la centralización totales son solo polos ideales. Hay un cierto mínimo al cual no puede desender la centralización, y un cierto máximo que la descentralización no puede rebasar sin que se produzca la disolución de la comunidad jurídica; una norma cuando menos la básica, tiene que ser norma central, es decir, tiene que ser válida para todo el territorio, ya que de otro modo éste no sería el territorio de un sólo orden jurídico, ni se podría hablar de la descentralización como una división territorial de la misma comunidad jurídica. El derecho positivo solo conoce la centralización y descentralización parciales." (14)

(14) Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado".-- UNAM. Segunda Edición, Tercera reimpresión. México. 1983. Págs. 363 y 364.

La descentralización— según Kelsen tiene la limitación que debe ser sólo parcial, para poder mantener la cohesión del territorio y así evitar la "disolución jurídica", además deberá existir una norma central válida para todo el territorio, en nuestro orden jurídico esa norma es la Constitución.

Kelsen plantea también, la centralización y descentralización perfectas e imperfectas, al respecto arguye: "además de la distinción cuantitativa entre descentralización total y parcial, es necesario hacer una diferenciación cualitativa entre descentralización perfecta e imperfecta. Hablamos de descentralización perfecta cuando la creación de normas locales es definitiva e independiente. Se dice que es definitiva cuando no hay la posibilidad de que la norma local pueda ser derogada y sustituida por una norma central. La división del Poder Legislativo en el Estado Federal, entre un órgano central y varios locales, ofrece un ejemplo de descentralización no definitiva. --- Ciertas materias se encuentran aquí reservadas a la legislación local, esto es, a la de los Estados miembros; pero en ciertos casos una ley local (de un Estado miembro) puede ser derogada o sustituida por una ley central (federal) o puesta a la primera, de acuerdo con el principio de que la federal prevalece sobre la de un estado miembro. La creación de normas locales es independiente cuando el contenido de estas no se encuentra determinado en ninguna forma por las normas centrales. En conse

cuencia, la descentralización es imperfecta cuando una norma central contiene los principios generales a que la legislación local a de dar una explicación más detallada." (15)

El mismo autor agrega: "la descentralización administrativa es imperfecta en el dominio del poder Ejecutivo. No solamente se aplica a la administración pública en el sentido estricto, sino también a la administración de justicia. En este sistema, el estado se encuentra dividido usualmente en provincias administrativas y judiciales, y las provincias en condados. Para cada región se instala una autoridad administrativa y un tribunal, autorizados para crear (por medio de actos administrativos o decisiones judiciales) normas individuales para cada región particular. Estos órganos se encuentran ordenados jerárquicamente. Por lo que respecta a la administración pública: el jefe del ejecutivo o un ministro del gabinete con competencia en todo el territorio del estado; un gobernador para cada provincia y un administrador para cada condado..." (16)

En este sentido, lo expresado por el mencionado autor prevee la descentralización administrativa; ciertamente, como lo entendemos ahora se hablaría de la descentralización por región; aunque en nuestro derecho administrativo, solo se toma lo concerniente al plano de derecho administrativo y no al judicial. Para terminar con la exposición del pensamiento jurí-

(15) Kelsen, Hans. Ob. Cit. Pág. 372.

(16) Kelsen, Hans. Ob. Cit. Pág. 372.

dico de Hans Kelsen, mencionaremos lo que él llamó "descentralización por autonomía local" en donde señala: "la llamada autonomía local es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia. Los órganos creadores de las normas locales son en este caso electos por aquellos para quienes tales normas son válidas. Un ejemplo de unidad local autónoma la encontramos en el municipio y el alcalde. Se trata de un autogobierno local, descentralizado. La descentralización se refiere solamente a ciertas materias de interés local específico. Y el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Algunas veces el cuerpo administrativo de elección, el consejo municipal, tiene competencias para expedir normas generales; los llamados estatutos autónomos; pero estos estatutos tienen que permanecer dentro del marco de los centrales, expedidos por el órgano legislativo del estado...

...Normalmente, la autonomía local representa el tipo de una descentralización relativamente perfecta. Las normas expedidas por los órganos autónomos son definitivas e independientes, al menos con respecto a los órganos administrativos centrales del estado, especialmente cuando tales órganos tienen un carácter más o menos autocrático, o sea cuando no son órganos democráticos de elección popular, sino órganos individuales nombrados por el jefe del ejecutivo, especialmente por el monarca...

...El grado relativamente alto de descentralización de que gozan los cuerpos autónomos, especialmente los municipios, -- dentro del estado moderno, casi siempre puede ser referido al hecho histórico de que aquellos tuvieron su origen en una época en que los estados y, principalmente, sus órganos centrales, ostentaban un carácter mas o menos autocrático, mientras que el gobierno local, especialmente la administración de las ciudades, era más o menos democrático. La descentralización -- por gobiernos locales democráticamente organizados significaba la eliminación de la influencia de los órganos centrales -- autocráticos; la lucha por la autonomía local fué originalmente una lucha por la democracia en el seno de un estado autocrático. Pero cuando el estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización." (17)

Considerar la descentralización lleva inmersa la suposición que existe una autoridad central; esto refleja la realidad política-- administrativa de un estado que practicamente se sustenta en un máximo poder central, que por lo menos intenta una rectificación, desprendiéndose de alguna competencia para trasladarla a otras corporaciones. En esta perspectiva estamos hablando de facultades que otorga la federación, a los estados miembros y concretamente a los municipios, y no --

(17) Kelsen, Hans. Ob. Cit. Págs. 374 y 375.

de una autodeterminación de competencias, que se presupone en un sistema federal.

Gabino Fraga desfine a la descentralización por región.- "en el establecimiento de una organización administrativa destina a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial." Explica que tal descentralización por región se fundamenta en que, "esta se adapta de una manera más efectiva a -- las aspiraciones democráticas, ya que dan oportunidad a los -- interesados de hacer la designación de las autoridades que -- han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan... Significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos." (18)

Este autor señala como inconvenientes de la descentralización administrativa por región, -- lo que nos parece más importante, -- que: "dándose cabida a factores políticos, se ha de-- mostrado en la práctica que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocupar

(18) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa. Vigésima -- Edición. México. 1980. Pág. 219.

se por la competencia para los cargos, lo cual, naturalmente trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servi cios." (19)

Sin querer caer en una posición reiterativa, de los vicios del sistema político mexicano, tendremos que decir que este - inconveniente que señala Gabino Fraga es consecuencia misma - de ello.

Andrés Serra Rojas conceptualiza, una descentralización administrativa, llamada por algunos autores descentralización territorial o regional, "es una forma de organización adminis trativa descentralizada, que tiene por finalidad, la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la -- constitución en el art. 115 y reglamentado por sus leyes órga nicas municipales—que expiden las legislaturas de los esta-- dos—, (y termina citando a Buttgen Bach) y que atiende a las necesidades locales o específicas. Creemos que esta defini--- ción se acercó más al concepto de municipio, obviamente por - que en ella incluye ya, la norma que le da existencia al munici-- pio como organización descentralizada regional o terriro--- rialmente." (20)

Evidentemente el art. 115 constitucional, marca el área-

(19) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 226.

(20) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo II. Deci-- mo Segunda Edición. México. 1980. Pág. 603.

de influencia de los municipios y podemos destacar que las base ses jurídicas de estos según Gabino Fraga, son:

1ra. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Const. Fed., art. 115-fracc. III).

2da. El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la federación y de su organización política y administrativa (art. 115).

3ra. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales (art. 115 -- fracc. II).

4ta. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa (art. 115, fracc. I). (21)

G. Fraga, expone que nuestra legislación se inspiró en las ideas de la doctrina clásica, para elaborar las normas de carácter municipal.

El municipio se integra entonces, de acuerdo al sistema --
(21) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Págs. 222 y 223.

constitucional, de personalidad jurídica y patrimonio propios; propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes que formen su patrimonio; está encargado -- además, de prestar los servicios públicos municipales.

Las autoridades del municipio son: el ayuntamiento que estará integrado por presidente municipal, síndicos, regidores, un secretario y un tesorero.

El presidente, los síndicos y los regidores son nombrados por elección popular; no así el secretario y el tesorero, quienes son nombrados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal.

Los municipios son regulados además del art. 115 constitucional, por las Constituciones de los Estados y por las leyes orgánicas municipales.

La naturaleza de índole social y natural del municipio, en contró regulación como unidad política administrativa y territorial como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro se motivaron apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista Constitucional su autonomía económica y política, traducidas -

a la postre en el texto del art. 115.

El municipio libre es una institución que los mexicanos consideraron indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina, como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera que se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

Es evidente que nuestra práctica política, dió al federalismo, dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos-modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estado y Municipio; -- proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, tendrá que llegar el momento de revertir la tendencia centralizadora actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del municipio.

La descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del municipio libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la república; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que solo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional, cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

En capítulo posterior del presente estudio, habremos de -- tratar lo relacionado con la reforma del art. 115 constitucional, así como la competencia otorgada a los municipios en el momento actual y las opciones de fortalecimiento y desarrollo municipal.

CAPITULO IV

ALCANCES JURIDICO— DE LA LEY FEDERAL SOBRE
MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS ARTISTICOS
E HISTORICOS

- 1) DERECHO, LEY Y SOCIEDAD.
- 2) FUNDAMENTO JURIDICO DE LA LEY FEDERAL .
- 3) FINALIDAD DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y
ZONAS ARQUEOLOGICOS, ARTISTICOS E HISTORICOS.

CAPITULO IV

ALCANCES JURIDICO-PATRIMONIALES EN EL REGIMEN MUNICIPAL,
DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS
ARTISTICOS E HISTORICOS

1) DERECHO LEY Y SOCIEDAD

Es inobjetable que cualquier sociedad pretende, mediante la unión y organización de sus miembros; alcanzar niveles de vida superiores, y para lograrlo — según ha enseñado la experiencia y la misma historia—, se ha valido de una serie de normas que regulan el contexto social.

En el desarrollo de las culturas occidentales; desde el tiempo de la antigua Grecia empezamos a notar el interés de la sociedad helénica; por darse una composición social. La vida política de los griegos y—podría decirse—de la antigüedad clásica está enteramente condicionada por la existencia de la ciudad, la polis, que desempeña en el universo político de los griegos las misma función que nuestros estados modernos, pero—diferiendo profundamente de ellos, la ciudad es una unidad política, no reducible a una aglomeración urbana; es la organización política y social unitaria de un territorio limitado que puede comprender una o varias ciudades, así como la extensión de campo que de ellas dependen. Esta forma de organización política, los griegos la exportarán a distintos territorios, incluyendo Roma, aún destruyendo lo que tenía esta de exclusivismo; y de estas dos cultura de occidente se retoman en varias sociedades sus ideas y sistemas de organización política.

En la época de las ciudades griegas, las preocupaciones - dominantes referentes a la ley, se expresaban en la Eunomia y en la Eukosomia, es decir, al orden jurídico y social. Hay un paralelismo entre la obra de los políticos y la de los filósofos. Los primeros, sobre todo los de la magna Grecia, intentan principalmente por una parte, imponer una legislación común a todos los ciudadanos, dominando por tanto, las jurisdicciones y los derechos particulares, por ejemplo de las familias; en segundo lugar, determinar las atribuciones de las jurisdicciones existentes, armonizando su competencia; establecer por último, un especie de equilibrio entre esas clases en movimiento, mediante una distribución mejor proporcionada de los ciudadanos en el interior de estas clases sociales en movimiento, mediante una distribución más equitativa de las cargas cívicas y de las responsabilidades políticas. Ciertamente Tirteo de Esparta y Solón de Atenas, así como Pitágoras y Heraclito; cualquiera que sea el régimen que prediquen, quieren mostrar que el orden mediante la ley y mediante el respeto a la ley es la única garantía de una vida política sana. Las guerras médicas, los sacrificios exigidos, la alegría del triunfo, refuerzan la toma de conciencia de un "modo de vida griego" específico, cuya originalidad se gusta definir por la existencia y la soberanía de la ley. No hay orden concebible fuera de la ley, dirá más tarde Aristóteles. Pero antes que él - en el principio del siglo IV, la leyenda nos muestra a Sócrates, mártir de ésta devoción, prefiriendo morir antes que ---

transgredir, huyendo las leyes de su país. La ley se confunde con la ciudad; Heráclito podía proclamar; "el pueblo debe combatir por la ley como por la muralla de la ciudad."

Los romanos— como ya hemos visto— se mostraron mucho más interesados en la elaboración del derecho y, correlativamente, el papel esencial desempeñado por el derecho en la vida e historia romanas. El romano no se elevará por encima de las necesidades de la acción más que para estudiar el estatuto jurídico de los hombres y de las cosas. No admite otra forma de abstracción y teoría que no sea el derecho; hay que reconocer — además, que aquélla se haya directamente ligada a la acción o, más exactamente, que de sus marcos a la acción. Allí donde el griego piensa en términos filosóficos, políticos o morales, — el romano lo hace en términos jurídicos. Toda política se encuentra dominada— a pesar de las luchas, los golpes de estado y la sangre derramada— por nociones y fórmulas que se crearían elaboradas por abogados y notarios.

Creemos que estas dos grandes culturas occidentales, como fueron: la Griega y la Romana precedieron— junto con una pequeña parte de la filosofía oriental— las teorías sobre el papel que juegan las leyes y el derecho en una sociedad determinada, el avance de las teorías jurídicas ha sido consecuencia de la dialéctica del pensamiento; así como de los mismos hechos sociales que narra la historia.

Para que exista un conjunto de normas destinadas a regular diferentes aspectos de la vida social, es necesaria—obviamente—la existencia de un grupo determinado de personas. La palabra sociedad viene de la voz latina "societas", que significa—unión, compañía, relación de seres entre sí, comprendiendo además dos elementos lingüísticos formales: coexistencia y orden; por lo cual hablar de sociedad, es hablar de "coexistencia organizada" de "unión por relaciones o modos de conducta", de -- "relaciones entre las mentes humanas", de "individuos relacionados u organizados y unidos en torno a un bien común".

Vidart, quién después de identificar el concepto de sociedad en su sentido extenso con el de humanidad, aporta la siguiente definición de sociedad "estricto sensu": "una relación entre hombres que tienen conciencia mutua de su existencia y -- que está ordenada de acuerdo a determinados fines". (1)

La relación interhumana es un elemento intrínseco de la sociedad, de suerte que donde no exista una relación interhumana no habrá sociedad; de ahí que consideremos este elemento como esencial a la misma sociedad. Encontramos igualmente otro -- elemento causal, esto es, la finalidad, toda vez que la relación interhumana tiende necesariamente a un fin que pueda ser múltiple: la conservación, la preservación, el progreso del -- hombre y en última instancia un bien común; y es precisamente--

(1) Recasens Siches, Luis. Citado por Roberto Hoffman Elizalde- "Sociología del Derecho". Textos Universitarios. Primera -- Edición. México. 1975. Pág. 68.

la finalidad específica hacia la que se encuadra la sociedad, lo que permite individualizar una sociedad concreta. El logro de esas finalidades genéricas o concretas requiere obviamente de un sistema normativo y además la relación interhumana, para que sea posible, requiere de una vinculación espiritual. (2)

Enseña Leclercq que una sociedad debe corresponder al interés legítimo de un grupo y concordar con el interés general de la humanidad, introduciéndonos de plano en el problema de la legitimidad de la sociedad, íntimamente vinculado con el problema de la fundamentación jurídica de la sociedad y preguntándose cuál puede ser la razón de legitimidad de una sociedad concreta: responde que no se ve otra razón que "el consentimiento de sus miembros" y explica que si la igualdad de la naturaleza no permite que unos hombres impongan a otros una forma de vida social, ¿De dónde vendría al hombre el derecho de disponer de otros hombres?, y contesta que no hay otra fuente de legitimidad de las sociedades que la voluntad de sus miembros, para afirmar: "una sociedad se forma y persiste por acuerdo de sus miembros, es legítima, cuando éste acuerdo establece una forma de vida social que es conforme a las exigencias de la naturaleza. De modo que una sociedad es, en principio, ilegítima, si existe contra la voluntad de los ciudadanos". (3)

(2) Hoffman Elizalde, Roberto. Ob. Cit. Pág. 78

(3) Hoffman Elizalde, Roberto. Ob. cit. Pág. 79.

Zabra Valverde, citado por Roberto Hoffman Elizalde en su *Sociología del Derecho*, expresa: "el derecho es algo concierne a la vida del hombre en su dimensión social, es decir, a la existencia de los hombres en cuanto influyen unos sobre otros con sus comportamientos." (4)

Diversas concepciones sobre el derecho y la importancia de las leyes, se han elaborado en diferentes etapas de la historia; las cuales, regularmente incluyeron una relación con lo social.

Para Sócrates era necesario, enseñar a respetar las leyes que los sofistas despreciaban y no solamente las leyes escritas, sino también aquellas que, no escritas, valen para todos los hombres y le son impuestas por los dioses, afirmando además su fé en una justicia superior, cuya validez no precisa de una sanción positiva ni de una formulación escrita. Sócrates defendió la ley al grado de morir antes de transgredirla. Como vemos, los ideales de Sócrates se ubican en el derecho natural, así como algunos pensadores que a continuación veremos.

Respecto a la importancia que significaba para los políticos griegos, G. Glotz en su *Ciudad Griega*, página 118, y que a su vez es citado por Jean Touchard en su *Historia de las Ideas Políticas*, nos dice en uno de sus pasajes: "ya habité en una gran ciudad o en una pequeña, toda la vida del hombre-

(4) Hoffman Elizalde, Roberto. Ob. Cit. Pág. 81.

está regida por la naturaleza y por las leyes."

"Mientras que la naturaleza carece de regla y es variable según los individuos las leyes son algo común, regulado e idéntico para todos... Quieren lo justo, lo bello, lo útil y los buscan, una vez hallado, lo erigen en disposición general, igual para todos y uniforme; entonces constituye lo que se llama ley. Todos le deben obediencia porque, entre otras razones, toda ley es una invención y un don de los dioses, al mismo tiempo que una prescripción de hombres sabios, el contrato de una ciudad al que todos sus habitantes deben adaptar su manera de vivir". Este pasaje expresa maravillosamente la actitud de los pensadores griegos respecto a la ley: llenos de respeto hacia ella, pero algo desconcertados en el plano teórico en lo referente a su pretensiones de divinidad, primacía y universalidad.

Protágoras al defender la ley, expresa: "cualesquiera que sean las cosas que se muestran a cada ciudad como justas, continúan siendo para la ciudad justas y buenas, durante el tiempo que esta conserve tal opinión". Protágoras, en lugar de admitir que la ley pierde su valor por no ser ni universal ni eterna, piensa dándole vuelta al problema, que su valor proviene de ser la expresión del acuerdo de una comunidad que, después de haberla formulado, debe hacerla prevalecer constantemente como una conquista sobre la ignorancia o el capricho.

(5) Touchard Jean. "Historia de las Ideas Políticas". Tecnos. Tercera Edición. Madrid. 1975. Pág. 34.

Platón, se dedicó más que a deliberar sobre el fundamento de las leyes, a encontrar un tipo de gobernante sabio y justo y expresa: "la ley es tan sólo el instrumento mediante el que los débiles quieren encadenar a los fuertes". Según este filósofo las normas se medían de acuerdo con su contenido de justicia.

En Aristóteles vemos al pensador que recurre al poder de las mayorías y a las constituciones de gobierno que le dan primacía a éstas; piensa que el orden se sustenta dentro de la ley no fuera de ella.

Séneca, nos hace una clara referencia en torno a la existencia de una "ley natural" que domina al mundo y que se refleja en cada conciencia individual, haciendo partícipe al hombre por su propia naturaleza de una ley que vale universalmente. Séneca como Cicerón forman parte de la Escuela Estoica, este último para defender el estoicismo, intenta probar por una parte, que la moral y la ley—que no es sino la expresión de aquella— no constituyen una convención humana cambiante,—decía Cicerón: "la moral es un perfil frente a todos los arrebatos y seducciones. Todo hombre posee la forma esencial de lo humano—la razón— y es capaz de adherirse, mediante lo mejor de sí mismo, a una ley justa, convertida por este procedimiento en universal." Para él las sociedades humanas se basan a la vez en la utilidad y el derecho, por una exigencia innata al hombre.

De los más destacados exponentes del ius-naturalismo mencionaremos a Hugo Grocio, según él, el derecho natural es: "un decreto de la recta razón indicando que un acto, en virtud de su conveniencia o inconveniencia con la naturaleza racional y social, está afectado moralmente de necesidad o ignominia, y que, como consecuencia, tal acto está prescrito por Dios, - autor de esa naturaleza". Los dos objetivos unidos a la palabra "naturaleza" son lo de "racional" y "social". Grocio hace desempeñar a la sociabilidad una función capital, los hombres deciden de común acuerdo someterse a una autoridad común; tiene una inclinación natural por la sociedad regular y pacífica: el derecho deriva del instinto social. Resalta la inviolabilidad de los pactos, hasta el punto tal que asevera que de ser ilícito faltar a los pactos, la sociedad sería imposible, de aquí deduce la legitimidad de los gobiernos y la inviolabilidad de los tratados internacionales. Supone asimismo que toda constitución política ha sido precedida de un contrato social que concibe como una realidad histórica.

El Alemán Samuel Pufendorf (1632-1694), considera el derecho natural como un derecho necesario e inmutable, deducido por la razón de la naturaleza de las cosas. Toda ley, según él, consiste en el mandato de una autoridad superior, sea la de Dios o la de un hombre. El derecho positivo adquiere así un valor eminentemente racional, consistiendo la función de la autoridad en hacer leyes que tengan por objetivo la obser-

vación del derecho natural. En cuanto al estado de naturaleza lo entiende como un estado tal en el que todos los hombres eran libres e iguales; pero no teniendo en ese estado los individuos ninguna garantía de derecho y estando expuestos a engaños y vejaciones deciden someterse a un soberano, constituyendo de esa manera el Estado en busca de paz y seguridad común.

Tomas Hobbes (1588-1679).- Materialismo científico, mecanicismo: la filosofía de Hobbes es fundamentalmente racionalista. En contra de lo que Grocio y Pufendorf piensan, de que los hombres tienden a asociarse de manera natural, para perseguir un bien común; Hobbes afirma que el hombre es naturalmente egoísta, busca su propio bien y es insensible a los demás, se remite al estado de naturaleza, y lo entiende como un estado de guerra "los hombres son iguales por naturaleza; de la igualdad proviene la desconfianza, y de la desconfianza procede la guerra de todos contra todos." "Bellum omnium contra omnes". Para que el hombre pueda salir de este estado odioso y mísero por los peligros de la guerra, — dice Hobbes — se requiere un contrato cuyo contenido sería el que todos los individuos renuncien a la libertad -- ilimitada de que disfrutaban en el estado de naturaleza, y se -- despojen de su derecho originario, para depositarlo en el soberano que imponga las leyes y establezca lo justo, lo injusto y lo lícito. Hobbes le da al contrato social un carácter de subornación.

Benito Espinoza (1632-1677).- El derecho natural para Espinoza, viene a ser pues el poder físico. Para evitar el peligro-derivado del uso ilimitado de la fuerza en cada individuo, conciben en vivir según la razón y respetándose mutuamente, dando origen al estado, como poder unitario y árbitro de los derechos de todos. Espinoza sostiene que el estado subsiste, dominando a los individuos, porque es más fuerte que ello y su legitimidad-deriva de la fuerza que tiene para hacerse valer; pero el Estado no puede poner límites a la conciencia; ni al pensamiento, - pero no por imposibilidad jurídica o racional, sino por imposibilidad material; porque el pensamiento es por su propia naturaleza incoercible y de ahí que la libertad exista por la imposibilidad de violarla.

John Locke (1632-1704).- Contrariamente a Hobbes, Locke estima que el estado de naturaleza es pacífico, o al menos relativamente pacífico. La naturaleza no es para él feroz, como para Hobbes. Locke sostiene que el hombre es naturalmente sociable- y que no existe un estado de naturaleza sin sociedad. En el estado de naturaleza el hombre es titular de ciertos derechos, -- como libertad personal, el derecho al trabajo y derivado de éste el derecho de propiedad; sin embargo en ese estado de naturaleza, falta una autoridad que pueda garantizar esos derechos y de ahí que los individuos para organizarse políticamente tengan que renunciar a una parte de sus derechos naturales, admitir ciertas limitaciones por medio del contrato; pero el ----

poder público surgido de ahí no puede ejercitarse arbitrariamente: si abusa del poder se viola el contrato y por ende el pueblo recobra su soberanía originaria. El contrato surge de un vínculo de obediencia del súbdito, subordinado a la observancia del contrato social por parte del gobernante.

Carlos Montesquieu (1689-1755), considera a las leyes como "relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas". Sus estudios se encaminan a desentrañar las razones y motivos de las instituciones jurídicas de los pueblos, buscando la formación natural del derecho y la explicación de como surge este en la vida social. Exponente de la separación de poderes, distingue tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778).- Es desde nuestro punto de vista, quién defiende los derechos más naturales de los -- hombres por considerarlos que tienen una relación directa con la dignidad humana; sin embargo no dejamos de reconocer que -- su teoría estuvo carente de método, evidentemente por su falta de estudios en las universidades. Su condición de autodidáctico y su preocupación por la pobreza, lo orillaron a discurrir acerca de la injusticia de la sociedad y en la bondad de la naturaleza. Rousseau fué influido por Grocio y Pufendorf pero les censuró el invocar al derecho para justificar la --- fuerza; llega hasta considerarlos "pagados por el fuerte para

sermonear al débil".

Rousseau en su principal obra "El contrato Social", nos dice: "el hombre ha nacido libre y sin embargo vive en todas partes entre cadenas. El mismo que se considera amo no deja por eso de ser menos esclavo que los demás." (6)

En esta expresión, Rousseau señala claramente que en las modernas civilizaciones el hombre esta privado de sus principales derechos entre ellos "la libertad". En la obra citada tambien se nota una tesis jurídica sociológica. "encontrar -- una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común de la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno uniéndose a todos, no obedezca sino a si mismo y permanezca tan libre como antes." (7) Este es su fundamento jurídico de la formación de una sociedad. Con esto nos muestra un dominio de la sociedad sobre los individuos, la red de -- coacciones que establece, el peso que tiene sobre la vida de cada cual, liga al nacimiento de la sociedad con la aparición de la propiedad, la autoridad con salvaguardia de los intereses. No considera el poder ni como esencia teológica, ni como una construcción jurídica, ni como una conquista militar, si no una suma de intereses... "Dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiera el mismo derecho que se cede, se gana la equiva--

(6) Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social". Porrúa. Quinta - Edición. México. 1977. Pág. 3.

(7) Rousseau, Juan Jacobo. Ob. Cit. Pág. 9.

lencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene... Cada uno pone en común su persona y todo - su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo." (8)

Rousseau no penso nunca en abolir la propiedad o en renunciar al progreso "la sociedad natural— escribirá— es natural a la especie humana..." No es cosa de "volver a vivir albosque junto a los osos y de quemar las bibliotecas"; para muchos Rousseau no construye más que una hipótesis, un "sueño".

Pero este sueño no termina en la resignación. Si el hombre es desgraciado, es por razones políticas y sociales que - en nada dependen de la naturaleza de las cosas. Es posible y necesario sentar las bases de una política nueva; este será - el objeto del Contrato Social.

Por último atenderemos lo que para éste pensador significaba la ley, dice: "por el acto del pacto social hemos dado - existencia y vida al cuerpo político: tratándose ahora de dar le movimiento y voluntad por medio de la ley; pues el acto -- primitivo por el cual este cuerpo se forma y se une, no determina nada de lo que debe hacer para asegurar su conservación. ...Es preciso pues convenciones y leyes que unan y relacionen

(8) Rousseau, Juan Jacobo. Ob. Cit. Pág. 9.

los derechos y los deberes y encaminen la justicia hacia sus fines... Pero cuando todo el pueblo estatuye sobre sí mismo, no se considera más que a sí propio y se forma una relación: la del objeto entero desde distintos puntos de vista, sin ninguna división. La materia sobre la cual se estatuye. A este acto le llamo ley... Es evidente además que, reuniendo la ley la universalidad de la voluntad y la del objeto, lo que un hombre ordena, cualquiera que el sea, no es ley... Es superfluo preguntar a quienes corresponde hacer las leyes, puesto que ella son actos que emanan de la voluntad general; ni si el príncipe está por encima de ellas, toda vez que es miembro del estado; ni si la ley puede ser injusta, puesto que nadie lo es consigo mismo; ni cómo se puede ser libre y estar sujeto a las leyes, puesto que éstas son el registro de nuestras voluntades... Entiendo pues, por república todo estado regido por leyes, bajo cualquiera que sea la forma de administración, porque solo así el interés público gobierna y la cosa pública tiene alguna significación. Todo gobierno legítimo es republicano... Las leyes no son propiamente sino las condiciones de la asociación civil. El pueblo sumiso a las leyes, debe ser autor; corresponde unicamente a los que se asocian -- arreglar las condiciones de la sociedad." (9)

Más allá de las críticas que se han hecho contra el pensamiento de Rousseau, al considerar que las ideas y el modelo -

(9) Rousseau, Juan Jacobo. Ob. Cit. Págs. 19, 20 y 21.

social elaboradas por él, forman parte del sueño y la utopía, es preciso determinar— desde nuestro ángulo visual— que este tratadista encuentra lo que para nosotros es el justo fundamento de las leyes, es decir hacer valer la voluntad general por encima de los intereses particulares; ya que sin esta consideración la ley pierde su verdadero sentido.

Por otra parte, deseo dejar asentada la presencia ideológica de este pensador en mi preparación personal, por considerarla altamente positiva y justa, expreso pues mi agradecimiento.

Pasando a la teoría positivista; sin duda uno de los principales pilares del "positivismo jurídico", es el jurista austriaco Hans Kelsen. Para él, el derecho positivo permea las estructuras del estado en un plano normativo.

El centro fundamental de las ideas de Kelsen debe ubicarse en su concepto de norma, de donde quiere hacer derivar la naturaleza del derecho— de ahí surge "el normativismo"— . La norma para Kelsen es una realidad espiritual y significa y lleva implícito un "deber ser" el que un hombre debe comportarse de determinada manera. Este deber ser puede interpretarse en dos sentidos: subjetivo y objetivo; en el primer caso equivale a todo acto de voluntad del hombre que se encamina intencionalmente a la conducta de otro y el deber ser ob-

jetivo se ubica en la necesidad de que la conducta a la que - va intencionalmente dirigido el acto, sea tenida como debida, - no sólo desde el punto de vista del autor del acto, sino desde la posición de un tercero no interesado; cuando esto ocurre cuando el deber ser está autorizado por una norma superior, - se convierte en una norma válida. El Derecho, asevera Kelsen - categóricamente, es un orden normativo de la conducta humana - nos dice: "por "validez" entendemos la existencia específica de las normas. Decir que una norma es válida equivale a declarar su existencia o - lo que es lo mismo - a reconocer que tiene "fuerza obligatoria" frente a aquellos cuya conducta regula. Las del Derecho son normas en cuanto tienen validez. Son, para hablar de manera más precisa, normas que prescriben una - sansión. Pero ¿Qué es norma?

Kelsen, citando a Austin, dice: "Toda ley o regla... es un mandato o, mejor dicho, las leyes o reglas en sentido propio son especies de mandatos." Y agrega: "un mandato es la expresión de una voluntad (o de un deseo) individual y tiene por - objeto la conducta de otro individuo. Si yo quiero (o deseo) - que alguien se conduzca en cierta forma y expreso al otro en una determinada forma mi voluntad (o mi deseo), entonces tal - expresión de mi voluntad (o de mi deseo) constituye un mandato. Un mandato difiere de una súplica o de un mero ruego por - su forma. En el mandato se expresa en forma imperativa la vo - luntad de que otra persona se conduzca de una determinada ma-

nera. Es particularmente probable que un individuo dé a su voluntad esta forma, cuando tiene o cree tener cierto poder sobre otro, es decir, cuando está o piensa estar en una situación de exigir obediencia. Pero no todo mandato es una norma válida. Un mandato es una norma únicamente cuando obliga al individuo a quien se dirige, o sea, cuando éste debe hacer lo que el mandato reclama... El que el mandato sea o no obligatorio depende de que el mandante esté o no 'autorizado' para formular el mandato. En caso afirmativo la expresión de su voluntad es obligatoria, aún cuando carezca, de hecho, de un poder superior, y la expresión de su voluntad no revista forma imperativa." Además apunta, cuando explica sobre la "norma fundamental": "el fundamento de validez de una norma no es, como la afirmación de la verdad de un juicio enunciativo, su conformidad con lo real. Como ya dijimos antes, una norma no es válida por ser eficaz. El problema que consiste en saber por qué algo debe ocurrir nunca puede ser resuelto con la afirmación de que algo acontece, sino solo mediante la de que algo de'e suceder. En el lenguaje cotidiano, es cierto, frecuentemente justificamos una norma con la referencia a un hecho... La razón o fundamento de validez de una norma está siempre en otra norma, nunca en un hecho. La búsqueda del fundamento de validez de una norma no nos conduce a una realidad, sino a otra norma de la cual la primera procede... Aceptamos como norma válida la afirmación de que 'se debe socorrer al necesitado', porque deriva de la afirmación de que 'debe amar al prójimo'. Consideramos este juicio como una norma válida, ---

bien porque aparece a nuestros ojos como una norma suprema cuya validez es evidente por sí misma, ... A la norma cuya validez no puede derivar de otra superior la llamamos 'fundamental'. Todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituye un orden o sistema -- normativo. Esta norma fundamental representa, como fuente común, el vínculo entre todas las diversas normas que integran un determinado orden. Que una norma pertenece a determinado sistema de normas, a determinado orden normativo, se puede -- comprobar solamente si se deriva de su validez de la norma -- fundamental que integra o constituye el orden. Mientras que -- un juicio 'enunciativo' es verdadero porque la realidad de la experiencia sensible lo confirma, un juicio normativo sólo es válido si pertenece a un sistema válido de normas y puede -- ser derivado de una fundamental cuya validez se presupone."--

(10)

Ahora bien, a pesar de la esencia de la norma nada tiene que ver, en absoluto, con el hecho de su observancia, sin embargo, para suponer válido un sistema de normas jurídicas, -- precisa forzosamente que haya una realidad social que de un modo regular corresponda al contenido de aquéllas. Si las -- normas, y especialmente las normas jurídicas, tienen un contenido que no logra en la realidad eficacia alguna, entonces

(10) Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". -- UNAM. Segunda Edición, Tercera reimpresión. México. 1973. -- Págs. 129 y 130.

no pueden ser supuestas por la teoría del derecho como normas vigentes.

Según Kelsen, un orden heterónomo sin sanciones no tiene sentido, pues carecería del medio específico de lograr su cumplimiento. Ciertamente que el hecho de que el cumplimiento se realice o no efectivamente es indiferente a la validez de la norma; pero no lo sería ya el hecho de que en su íntima esencia careciera del sentido específico que le concede la posibilidad de lograr un cumplimiento habitual. Añade Kelsen, que el derecho es una técnica social específica, que consiste precisamente en la aplicación de sanciones socialmente organizadas y determinadas, consistentes en medidas coercitivas.

Luis Recasens Siches, comenta: "que un orden normativo exige que se dé siempre la posibilidad de una infracción al orden normativo, en los actores reales— a trueque sino de perder su carácter específico, convirtiéndose en una ley natural explicativa—, tendrá que afirmarse que la relación entre el contenido de los actos reales que le están subordinados, sólo puede determinarse constatando de que hay un límite superior y otro inferior: la divergencia no puede ir más allá de un máximo, pero tampoco puede descender bajo un mínimo. Esta relación entre las normas jurídicas y la conducta que regulan, determinada entre un máximo y mínimo de facticidad— constituye el concepto de positividad." (11)

(11) Recasens Siches, Luis. "Panorama del Pensamiento Jurídico - del Siglo XX" Tomo I. Porrúa. Primera Edición. México. 1963 Págs. 146 y 147.

Kelsen hace recaer la validez de una norma, en tanto que existe otra superior que le da existencia, y agrega que la norma no es valida por ser eficaz, es decir que se cumpla de hecho en la realidad social.

La tesis de Kelsen, evidentemente no está determinada por la justicia intrínseca de la norma, sino que su valor se sustrae a la formalidad en el proceso de su creación; infiere la concepción de justicia como simple legalidad:

"Justicia", en este sentido, significa legalidad "justo"- es que una regla sea efectivamente aplicada en todos aquellos casos en que, de acuerdo con su contenido deba aplicarse. "injusto" es que la regla sea aplicada en un caso y deja de --- aplicarse en otro semejante. Y esto parece "injusto" independientemente del valor intrínseco de la regla general cuya aplicación se examina, justicia en el sentido de legalidad, es -- una cualidad que no se refiere al contenido de un orden positivo, sino a su aplicación. (12)

Pero el hecho de que un precepto sea cumplido o aplicado- prueba sólo su eficacia; de ningún modo la justicia de lo que ordena.

La teoría positivista es aún en estos momentos otra de --

las importantes escuelas, acerca de la concepción del derecho y su trascendencia social, el positivismo jurídico, según --- Bobbio, citado por García Maynez, en su libro "positivismo jurídico, realismo sociológico, y iusnaturalismo"; juzga que para caracterizar correctamente la posición conocida con el nombre de positivismo jurídico hay que distinguir tres aspectos en la presentación histórica de tal postura:

- I. El positivismo jurídico es, en primer término una manera de avocarse al estudio del derecho.
- II. En segundo lugar, representa una concepción específica de este último.
- III. En tercer término, constituye una ideología sui generis de la justicia.

I. En el primero, es decir, en el que el positivismo, asume como manera especial de avocarse al estudio del derecho, - tal postura presupone una rigurosa distinción entre "derecho-real o existente" "derecho ideal" o, para decirlo de otro modo entre derecho como hecho y como valor, o entre "derecho -- que es" y "derecho que debiera ser", de acuerdo con la primera acepción del término positivismo jurídico, "positivista" - es el que adopta, frente al derecho, una actitud no valoradora, o estimativa, y para distinguir un precepto jurídico de-

otro no jurídico se basa exclusivamente en datos verificables. (por ejemplo, el que los preceptos de la primera especie provengan de determinados "órganos" que, al formularlos, se ajustan a procedimientos preestablecidos, y el de que esas normas sean efectivamente observadas, durante cierto tiempo, por determinado grupo social)."La mentalidad positivista, asevera - Bobbio, no incluye en la definición del derecho consideraciones de tipo teleológico, como la de que este, para ser tal, - deba realizar "la justicia, la libertad o el bien común. Precisamente por ello no escatima el calificativo de jurídicos- a preceptos que habiendo sido creados por órganos competentes, en la forma legalmente prescrita, no realizan, empero, tales- o cuales ideales de justicia, de libertad o de común beneficio." (13)

Si el marbete "derecho positivo— señala Bobbio— se aplica al orden vigente en determinada sociedad, es decir, al conjunto de preceptos creados de acuerdo con reglas preestablecidas, que son comúnmente cumplidos por particulares o aplicados por órganos jurisdiccionales, aquella designación puede - referirse a "toda teoría del derecho que parte del supuesto - de que el objeto de la ciencia jurídica es el derecho positivo, lo que no implica la tesis de que este último no sea el - único que existe". El positivista, en la esfera jurídica, no-

(13) García Maynez, Eduardo. "Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo". UNAM. Segunda Edición. México 1977 Págs. 9 y 10.

desconoce necesariamente que haya un derecho ideal, oriundo - de la naturaleza o de la razón; simplemente niega que sea --- "derecho" en el mismo sentido que el positivo.

II. Un segundo aspecto del positivismo jurídico es el que éste presenta como "teoría". Para Bobbio se trata de la concepción doctrinal que liga el derecho a la formación de un poder soberano, capaz de establecer y aplicar sanciones: el Estado. Desde el punto de vista histórico, aquella concepción--refleja, en la formación del estado moderno el complejo fenómeno del monopolio, de parte de la comunidad política, del poder de producción jurídica. Para Bobbio,-- comentado por García Maynez-- la mejor caracterización de tal proceso es la --- ofrecida por Ehrlich, en su libro Die Juristische Logik (la lógica jurídica), que apareció en 1918. En el sentir de Ehrlich el método tradicional de los juristas, contra el cual el propio Ehrlich dirige sus dardos, descansa en tres principios:-- 1) toda decisión judicial presupone la existencia de los preceptos que aplica; 2) tales preceptos son formulados por los estados; 3) el conjunto de los que el poder político crea y - hace cumplir constituye una unidad. A esta segunda faceta del positivismo jurídico, -- expresa García Maynez-- esto es, al -- principio de la estatalidad del derecho, suelen enlazarse una serie de notas en las que se cree residen otras tantas características de aquella concepción doctrinal. Trátase, explica Bobbio, de las cinco siguientes: 1) relativamente a la defini

ción del derecho, la teoría de la coactividad, que por derecho entiende un sistema de normas que se hacen valer por medio de la fuerza o que reglamentan el uso de ésta dentro de un conglomerado social; 2) en lo que atañe al concepto de norma jurídica, el acerto de que los preceptos del derecho tienen el carácter de mandatos; 3) en conexión con la doctrina de las fuentes formales, la tesis de la supremacía de la legislación; 4) acerca del orden jurídico como un todo, la idea de que forma un sistema que posee el atributo de la integridad, es decir, de la ausencia de lagunas y, en forma subordinada el de la coherencia, que excluye las antinomias; 5) en cuanto al método de la ciencia jurídica y de la doctrina interpretativa, la concepción de la actividad del jurista y del juez como tarea esencialmente lógica y, de manera especial, la consideración de la ciencia del derecho como simple hermenéutica o como ciencia dogmática. (14)

III. El tercer aspecto es, para Bobbio, de naturaleza ideológica. Como ideología, el positivismo jurídico consiste en atribuir al derecho que es, por el solo hecho de existir, un valor positivo, independientemente de cualquiera consideración en torno de su eventual correspondencia a un orden justo o ideal. La atribución al vigente, de aquél valor, suele derivar de dos diversos tipos de argumentación: 1) el derecho posi

(14) García Maynez, Eduardo. Ob. Cit. Págs. 11 y 12.

tivo, por el simple hecho de su positividad, esto es, de emanar de una voluntad soberana, es justo, lo que equivale a sostener que el criterio acerca de su justicia o injusticia coincide con el relativo a su validez o invalidez; 2) como el conjunto de normas creadas o impuestas por el poder que tiene el monopolio de la fuerza en una determinada sociedad, ese derecho sirve, por el mero hecho de existir, independientemente del valor material de sus normas, a la realización de una serie de fines socialmente valiosos, como el orden, la paz, la seguridad y la justicia legal.

"Bobbio pretende que de estos argumentos se infiera que -- las disposiciones integrantes del orden positivo deben ser -- obedecidas por si mismas o, expresado en otra forma, que su acatamiento es un deber moral, interno o de conciencia, que emana del respeto a las leyes vigentes y no del temor de sus sanciones. El paso de la teoría a la ideología del positivismo jurídico-- escribe-- es el tránsito de la comprobación de un hecho a una valoración favorable del mismo: el sistema en vigor no es ya exclusivamente descrito e interpretado en forma objetiva, sino que se le acredita como un buen sistema o, abiertamente, como el mejor de todos, el efecto es la transformación del positivismo de teoría del derecho, en teoría de la justicia, esto es, en doctrina que no quiere ya indicar -- qué es, en el plano práctico el derecho, sino recomendar lo que, en el axiológico, considera justo." (15)

En la obra de Bobbio, analizado por García Maynez, aquél asevera que su postura se basa en un juicio de oportunidad y-conveniencia, que se formula así: "partir del derecho que es, más que del que debe ser, es algo que cumple mejor la finalidad principal de la ciencia jurídica, o sea, brindar esquemas de desición a los órganos jurisdiccionales y construir el -- sistema del orden vigente". Este juicio descansa en el dato - histórico de que el derecho que los tribunales aplican es un conjunto de reglas de conducta cuya validez no proviene de un derecho ideal, sino de que tales reglas son "puestas por cierta autoridad y efectivamente observadas por quienes, deben observarlas. El positivismo jurídico como teoría, su fundamento reside en una serie de juicios de orden empírico, y que tal-- fundamento puede resumirse con las siguientes palabras: "es - fácticamente cierto que el derecho vigente es un conjunto de reglas de conducta que, en forma directa e indirecta, son" -- formuladas o hechas valer por el estado". Por último, como -- ideología, el positivismo jurídico descansa en la siguiente - actitud estimativa: "habida cuenta de la forma en que el dere cho es establecido e impuesto, y del fin a que sirve, sea --- cuzl fuere su contenido, tiene por sí mismo valor positivo, - y sus prescripciones deben ser incondicionalmente acatadas."-

(16)

Bobbio defiende sus tres aspectos, acerca del positivismo jurídico en una época en que se habla de un "nuevo renacimien to" del derecho natural, y obedece primordialmente, en el sen

tir de Bobbio , a la acusación de que el positivismo jurídico es responsable, al menos en parte, de ciertos fenómenos de totalitarismos.

La fuente de obligatoriedad o de cumplimiento de las normas, muestra dos aspectos, a saber; que las normas jurídicas deben ser obedecidas por respeto a la ley, en contraposición a la externa que deriva del temor a las sanciones. Esta posición de obediencia a las leyes que plantea el positivismo, -- tiene seguramente la influencia de la tesis kantiana, según la cual hay deberes cuyo cumplimiento solo puede emanar del respeto a la regla, tratándose de las jurídicas, externas por esencia, lo único que se exige es que el destinatario observe la conducta prescrita, sean cuales fueren los móviles de su actuación. Tan cierto es esto que, cuando el obligado por un precepto de derecho lo cumple por "mero respeto" a la ley, -- más que declarar que se somete a una prescripción jurídica, lo correcto sería decir, de acuerdo con Kant, que acata esta prescripción, por razones morales, con lo que lo prescrito se convierte en una obligación ética indirecta. En su libro ---- "principios metafísicos de la doctrina del derecho", Kant nos dice: "la conformidad o la no conformidad pura y simple de -- una acción con la ley, sin tener en cuenta sus motivos, se -- llama legalidad e ilegalidad. Pero esta conformidad, en la -- cual la idea del deber deducida de la ley es al mismo tiempo -- un móvil de acción, es la moralidad de la acción...

... En la legislación jurídica los deberes no pueden ser más que externos, porque esta legislación no exige que la idea de estos deberes, que es interna, sea por sí misma el principio determinante del arbitrio del agente; y como, sin embargo, necesita motivos apropiados a una ley, tiene que buscar los externos. Por el contrario, erigiendo en deberes los actos internos, no excluye los externos; sino que al contrario, reivindica todo lo que es deber en general. Pero precisamente porque la legislación moral contiene en su ley el móvil interno de las acciones (la idea del deber), y porque está determinada no puede absolutamente influir en la legislación externa, la legislación moral no puede serlo, aún cuando fuera la expresión de la voluntad divina. Sin embargo de lo cual admite como deberes, y como motivos en su legislación, los deberes que nacen de otra legislación, la legislación externa."

(17)

Ahora bien, el acerto de que los deberes jurídicos han de cumplirse por simple respeto a los mandamientos del legislador, no puede, pues, ser considerado como tesis positivista. Los órganos de creación jurídica pretenden que sus prescripciones sean en todo caso obedecidas por los destinatarios, independientemente de que quieran o no acatarlas. De otro modo, jamás podría justificarse, desde el ángulo visual de los creadores y aplicadores de aquellas normas, la imposición coerci

(17) Kant, Immanuel. "Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho". UNAM. Primera Edición. México. 1968. Pág. 18.

tiva. Es verdad que el legislador no puede solo contar, relativamente con el propósito de que sus mandamientos resulten eficaces, con el temor al castigo y que, en muchos casos, espera una adhesión espontánea. Más de aquí no es correcto inferir que exija el sentimiento de respeto que, de acuerdo con Kant, condiciona el cumplimiento de las condiciones éticas. Lo único indudable es, pues, que la eficacia de las que el derecho impone no es nunca resultado exclusivo del temor a las consecuencias sancionadoras. El cumplimiento de las normas jurídicas responde a menudo a razones completamente distintas. El autor de la ley puede pensar en todas ellas; pero una cosa es que las tome en cuenta y otra que espere—lo que sería contrario a la esencia de la regulación jurídica— que los preceptos del derecho sean acatados por simple respeto a sus prescripciones.

Los positivistas sostienen, que las normas— justas o injustas, buenas o malas—merecen acatamiento, en cuanto permiten realizar valores como los de orden, seguridad y justicia legal, sin los que ninguna sociedad podría subsistir.

Los creadores del Derecho vigente no pueden, sin debilitar su propia autoridad, reconocer que sus leyes no son siempre justas. Lo que según García Maynez, constituye el meollo de la actitud positivista, es la negación tajante de que la fuerza obligatoria de los preceptos legales o, en general, de

los integrantes del orden jurídico estatal, esté condicionada por los juicios que, acerca de la justicia o injusticia de tales preceptos, emitan los destinatarios de estos últimos. Los encargados de legislar no solo quieren que sus normas sean -- cumplidas; pretenden también que son justas. Pero no pueden -- admitir que su validez se haga depender de la opinión de los particulares sobre el contenido de las mismas. Consideran, -- además, que la eficacia de aquellas (normas) realizan valores que son condición de existencia de la vida en común, porque -- el cumplimiento o aplicación (incluso forzada) de esos preceptos, necesariamente instaura un orden, garantiza la seguridad y la paz y, por la índole general de las normas legales hace posible la justicia inherente a lo que se llama legalidad.---
(18).

El positivismo jurídico y el ius--naturalismo, tratan de entender el derecho a partir de objetos de conocimiento diferente; aquél le da validez al Derecho y a las normas jurídicas, según su proceso de creación (formalismo), lo que le da vigencia; justificando la existencia de los preceptos jurídicos, -- en la necesidad que tiene toda sociedad de constituir un orden normativo en que se sustenten las relaciones sociales, restándole importancia al valor "ideal" intrínseco de la norma; contrariamente a esto, los ius--naturalistas, valoran el Derecho en tanto que este aspira a realizar valores humanos, como la-

justicia, la libertad, la igualdad y el bien común; por consi
derar estos principios como inherentes a la condición humana.

Han sido varios filósofos, juristas y sociólogos que han-
abordado el estudio de estas teorías; aunque debemos decir, -
que los sociólogos han elaborado separadamente, una hipótesis
fincada en la facticidad y/o eficacia de las normas jurídicas.

El interés que priva en los sociólogos, evidentemente se-
refiere a la relación que guardan las normas jurídicas con la
vida social, por tanto el análisis que estos hacen tiene una-
ligazón directa entre la actitud que asumen los miembros de -
una sociedad con respecto al orden jurídico vigente, lo cual-
se puede constatar en el terreno de los hechos sociales.

Luis Recasens Siches, en su libro de sociología asevera:-
"el Derecho, que para el jurista aparece como un conjunto de-
significaciones normativas y que es estudiado como tal por la
ciencia jurídica sensu strictu, en cambio, ante el punto de --
vista sociológico se presenta como un hecho social. Como una-
forma colectiva real en sus vínculos de causalidad interhuma-
na. Desde el punto de vista de la consideración sociológica,-
el derecho aparece como un hecho social, que es efecto de ---
otros hechos sociales, y que se haya en interacción con otras
formas colectivas; y, además, una vez ya constituido, el dere
cho aparece como una fuerza social que actúa a modo de factor-

configurante de la colectividad y que produce efectos sobre -
otras manifestaciones de la vida social." (19)

Seguramente, la posición que comunmente sostienen los teó-
ricos de la sociología jurídica, es la característica que tie-
ne el Derecho de funcionar como una fuerza social. El jurista
español Zafra Valverde, en su obra "el Derecho como Fuerza So-
cial" hace un análisis introductorio inicial sobre conceptos-
genéricos que pudiesen en alguna forma sustentar la naturale-
za del Derecho y al efecto propone los siguientes elementos:-
conducta, norma, fuerza y vinculación. En estos tres elemen-
tos encontramos, la creación de la norma como una necesidad -
colectiva, la posición subjetiva de aquien va dirigida la nor-
ma y la relación que se dá entre estos en el plano real. El -
Derecho, dice Valverde, no es algo que puede estar o no vigen-
te; es sustancialmente vigencia, fuerza social; pero con ello-
no quiere referir que pretenda identificar todos los fenóme-
nos de fuerza social con el Derecho; sino a la fuerza social
organizada que aparece en el conjunto de personas que en gru-
po social ejercen funciones comunitarias con amplia capacidad
de decisión, con mención especial de que esa fuerza social, -
opera mediante la presencia intencional y la acción decisoria
de esas personas en su calidad de órganos sociales. Esta fuer-
za social representa un estado de necesidad de obrar en deter-
minada forma para vivir en concordancia con la organización so-
cial; se trata de una fuerza existente en el medio política-
mente organizado, a partir de actos imperativos concretos y en

virtud de una coordinación sucesiva de voluntades humanas. Con lo anterior, Valverde explica la eficiencia del Derecho, en la necesidad de obrar de cierto modo, para la realización de ciertos fines colectivos dentro de la convivencia social. Además, dentro de su concepción esencialmente sociológica del Derecho; muestra evidentemente, que el Derecho para que sea posible requiere la referencia necesaria a un hecho social persistente y concreto; lo que refleja que en su punto de vista la existencia del Derecho refiere un situación fáctica.

En este orden de ideas, hay gentes que dictan leyes, reglamentos, sentencias, etc. Todas esas cosas no son actos de la vida individual, son hechos sociales; por lo que hay hombres que obran por su voluntad de determinada manera y no de otra, precisamente porque el Derecho positivo vigente prescribe aquella conducta. Con eso practican modos sociales de comportamiento.

Ahora bien, como investigación sociológica general, dice Recansans Siches— la sociología no versa sobre la sucesión de acontecimientos singulares en un determinado proceso histórico concreto, sino que estudiará en términos generales la realidad social del Derecho, analizando la disposición y el funcionamiento de los factores que intervienen en su gestación y en su evolución. No se ocupa, como lo hace la historia, de relatar en su individualidad y en su sucesión los hechos que han ----

pasado, sino que estudia el funcionamiento de los tipos de me
canismos productores de esos hechos; estudia las constelacio
nes típicas de factores que influyen en la génesis y en la --
configuración del Derecho; estudia las formas y los complejos
sociales en los cuales surge el Derecho; la relación en la rea
lidad social entre el Derecho y los otros contenidos de la -
vida. (20)

Este mismo autor, para centrar aún más la tematica funda-
mental de la sociología jurídica, recurre a un estudio compa-
rativo referido a la ciencia jurídica dogmática que vendría -
a considerar el Derecho vigente como un conjunto de normas --
que regulan una realidad social; es decir, a la ciencia jurí-
dica dogmática le interesa el orden normativo referido a la -
realidad social, en cuanto dicho orden normativo ha surgido -
de una realidad social concreta. La Sociología Jurídica estu-
dia el Derecho dinámico y en transformación a partir del hecho
social que lo engendra y además trata de captar la influencia
y efectos del Derecho formado respecto de la realidad social-
a que se refiere. En suma: mientras que la ciencia jurídica -
dogmática estudia el Derecho Estático, vigente, en su referen-
cia a una realidad social concreta, la sociología viene a es-
tudiar el Derecho Dinámico, en transformación, como realidad-
social.

A continuación mencionaremos algunas ideas relevantes, de

importantes pensadores de la sociología jurídica, sustraídas - del libro de Sociología del Derecho de Roberto Hoffman Elizalde. (21)

Para Duguit el Derecho se fundamenta en la solidaridad y - sociabilidad; y considerando que sólo la sociedad civilizada - es posible que se dé la solidaridad orgánica, establece una re- lación entre el Derecho engendrado por esta solidaridad y el - Estado; de la solidaridad orgánica surge el Derecho Objetivo u Orden Jurídico; mientras que el estado no representa una soli- daridad, sino una relación de pura fuerza entre gobernantes y - gobernados. El Derecho objetivo así concebido vendría a regir- el medio social extra- estatal, sería independiente de la ex- presión de la voluntad a la que preexiste; de manera que las - organizaciones todas y el estado mismo, como simples "relacio- nes de fuerzas", están fuera de la vida del Derecho, no pueden crear Derecho, ni existe en su seno alguna relación jurídica:- se trata simplemente de conjuntos de individuos en los que -- las voluntades individuales más fuertes se imponen a las demás voluntades individuales. Para Duguit, no existe pues, una es- tructura jurídica en la organización; de tal manera que los ac- tos de los agentes de la organización constituyen una "mera -- violencia", y no se relacionan con el Derecho ni con la solida- ridad de que derivan; pero esta violencia puede ser legítima -

(21) Hoffman Elizalde, Roberto. Ob. Cit. Págs. de la 115 a la 147.

e ilegítima, según los actos que la originan, coincidan o se contradigan con las exigencias del Derecho Objetivo u Orden Jurídico, derivado del medio social solidario. Esta legitimidad o ilegítimidad solo puede conocerse a posteriori, ya que ninguna organización, ningún gobierno o agentes, tienen el derecho de actuar sobre los gobernados miembros de la organización.

El Derecho Objetivo— según Duguit— surge de la solidaridad orgánica, es un Derecho espontáneo, anterior y superior al estado de suerte que aún el legislador resulta impotente para modificar ese derecho espontáneo e inorganizado. Duguit no quiere mostrarse ajeno al Derecho Subjetivo y lo concibe como "superioridad a priori de una voluntad sobre otra".

La "ley" que a la manera de Duguit es modo de comprobación del Derecho espontáneo e inorganizado se ve limitada por otros procedimientos de comprobación equivalentes: las convenciones colectivas de trabajo, estatutos de organizaciones profesionales, reglamentos de servicios públicos, etc.

De acuerdo a este autor, la autonomía de la voluntad (en los contratos) se combate en cuanto el Derecho actual protege fines sociales, sin ninguna consideración a la voluntad de un sujeto individual u objetivo.

Finalmente, Duguit concluye aseverando que en virtud de la-

decadencia de la concepción individualista del Derecho público y de la concepción individualista del Derecho privado, se gesta en esta época un sistema jurídico realista, socialista y objetivista.

Maurice Hauriou .- Desarrolla su Sociología Jurídica, entorno al concepto de "institución" en el que encuentra el fundamento de la realidad social del Derecho en la determinación de los conflictos y compromisos que surgen entre el derecho espontáneo y dinámico y entre el Derecho organizado, más rígido y estático. La "institución" es para Hauriou la idea de obra o empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social: es precisamente el elemento espontáneo dinámico y concreto de la vida del Derecho; es la capa más profunda de la realidad social del Derecho; representa la duración, la -- continuidad, lo real en la vida del Derecho, y urgando en esta realidad encuentra una autoridad no personificada que no es ni voluntad, ni organización, ni sanción ni regla, sino -- precisamente "institución" o garantía socialmente espontánea de toda unión jurídica.

Weber en su sociología jurídica, estudia las sistematizaciones de las reglas del Derecho, las diversas representaciones de un orden legítimo en una sociedad dada, hechas por -- los juristas, para investigar después cómo estos sistemas de normas repercuten en las conductas sociales correspondientes;

para elaborar ese estudio, debe recurrir a su método propuesto, es decir, al estudio de la medida de la probabilidad (probabilidades) de las conductas sociales, conforme al esquema de un sistema coherente de reglas elaborado para un tipo de sociedad dado.

Uno de los mayores defensores de la teoría jurídica es -- Eugenio Ehrlich, pronunciándose abiertamente contra el carácter científico de la dogmática del Derecho a la que considera no una ciencia, sino una técnica que sirve a fines concretos, señala dos propósitos fundamentales de su obra: 1º Demostrar que la ciencia dogmática del Derecho no es sino una técnica-relativa, incapaz de aprender en vista de sus sistematizaciones tácticas, sino la capa más superficial de la realidad --- efectiva del Derecho y 2º Describir, prescindiendo de toda -- técnica, la realidad integral y espontánea del Derecho en sus sustratos profundos, mediante un procedimiento metódico y objetivo.

Ehrlich, en cuanto al primero de sus propósitos, parte -- del análisis de tres postulados fundamentales de la ciencia - dogmática jurídica: a) La negación de toda libertad del juez, quién está ligado por proposiciones fijadas de antemano. b) La dependencia de todo Derecho frente al estado y c) La unidad - del Derecho, identificada con la coherencia de las proposiciones jurídicas.

En torno al primer postulado relativo a la unión del juez a proposiciones abstractas del Derecho fijadas de antemano, - señala Ehrlich que ello no es sino el resultado de una recepción artificial del Derecho extranjero—Derecho romano—por - los países de la Europa Continental. Respecto del segundo postulado que hace depender todo Derecho del Estado, señala dicho autor que fué adoptado para llenar las necesidades del - absolutismo monárquico y que de ahí pasó a los regímenes constitucionales y republicanos. Finalmente respecto del último - postulado que proclama la unidad monista del Derecho, considera que representa un procedimiento conscientemente ficticio basado en el racionalismo deductivo, toda vez que entra en -- conflicto con la realidad viva del Derecho en la que sobresalen la autonomía jurídica de los grupos sociales múltiples y la pluralidad de usos de los círculos particulares.

Piensa Ehrlich que el Derecho surge de los usos y prácticas consuetudinarias de la comunidad y que el individuo obedece a las normas por la fuerza psicológica del hábito y la sugestión, sin reflexión, de manera que la eficacia del Derecho se apoya principalmente en la acción muda de las asociaciones que integran los individuos y, añade que "el centro del desarrollo del Derecho en nuestra época, como en cualquier otro - tiempo, no debe buscarse ni en la ley, ni en la jurisprudencia o en la doctrina, ni en general en un sistema de reglas, - sino en la sociedad misma".

Expresa Ehrlich que las proposiciones jurídicas abstractas formuladas por el estado son como la espuma que se forma en la superficie de las aguas: no se dirigen en el fondo a los tribunales estatales y a otros órganos, los grupos y los individuos viven una vida jurídica de plena ignorancia del contenido de esas proposiciones, únicamente conocen el orden jurídico espontáneo de la sociedad, frente al cual aquellas reglas no son sino una corteza superficial y de ahí que sólo una ínfima parte del orden jurídico de la sociedad pueda ser realizado por la legislación del estado; la mayor parte del Derecho espontáneo habrá de realizarse con absoluta independencia de las proposiciones jurídicas abstractas.

El Derecho viviente que condiciona a la sociedad se aleja de las previsiones codificadas y se encuentra en perpetuo cambio y movimiento y ejemplificando en: la abolición de la esclavitud en la edad media, en la liberación de los campesinos en Inglaterra, en la formación de los sindicatos, en el desarrollo de las convenciones colectivas de trabajo. Aclara que su realización ha sido con plena independencia de las proposiciones abstractas del Derecho, siendo además ignorados por las leyes del Estado estos fenómenos sociales y sólo reconocidos por el propio estado con un gran retardo.

George Gurvitch.- Este autor expone su doctrina sobre la sociología jurídica en su obra Elementos de Sociología Jurídica

en la que aporta la siguiente definición de esta ciencia: "La Sociología Jurídica es la parte de la sociología del espíritu que estudia la realidad social plena del Derecho, partiendo - de sus expresiones sensibles y exteriormente observables en - conductas colectivas efectivas—organizaciones cristalizadas, prácticas consuetudinarias y tradiciones o comportamientos no vadores—y en la base morfológica, es decir, las estructuras-especiales y la densidad demográfica de las instituciones jurídicas". Como propósito de la sociología jurídica, señala el propio autor la interpretación de las citadas conductas colec tivas y de las manifestaciones materiales del Derecho, con -- base en las significaciones de los símbolos—reglas fijadas de antemano, el Derecho organizado, los procedimientos y las san siones—, a las reglas flexibles y el Derecho espontáneo. La - sociología jurídica, según Gurvitch, considera la variedad ca si-infinita de las experiencias de todas las sociedades y de todos los grupos, describiendo los contenidos concretos de ca da tipo de estas experiencias, expresadas en fenómenos exte-- riormente observables y que muestran la realidad plena del De recho.

Roscoe Pound.— Principal representante de la escuela del positivismo sociológico norteamericano, pretende reemplazar, - el racionalismo por el empirismo y el pragmatismo y así viene a negar la existencia de principios jurídicos eternos e inmutables, ante la afirmación de que el Derecho es fluido y que-

cambia cuando cambian las condiciones sociales a las que debe su vida y de que la verdad de sus principios en que se sustenta es relativa y no absoluta.

Pound considera que la jurisprudencia es una ciencia de -- "ingeniería social que se ocupa de la esfera de los asuntos humanos en la que pueden lograrse resultados mediante la sociedad política organizada; de ahí que el Derecho venga a ser un instrumento para mejorar el orden social y económico mediante un esfuerzo consciente e inteligente. El Derecho no se ocupa -- sino de intereses, aspiraciones y pretensiones; un Derecho no es sino uno entre varios medios para la satisfacción de los intereses, el orden jurídico por tanto no se ocupa primordial y -- exclusivamente de Derechos.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, Pound señala así su siguiente concepción del Derecho: "me limito a considerar el Derecho como una institución social para satisfacer necesidades sociales-- las pretensiones y demandas implícitas -- en la existencia de la sociedad civilizada-- logrando lo más posible con el mínimo de sacrificio, en tanto en cuanto pueden-- ser satisfechas esas necesidades o realizadas tales pretensiones mediante una ordenación de la conducta humana a través de una sociedad política organizada".

Edgar Bodenheimer en su teoría del Derecho hace un análisis

de las contribuciones de la jurisprudencia sociológica norteamericana a la conciencia del Derecho, en función de la íntima-relación establecida entre el Derecho y los hechos y las realidades de la vida social, añadiendo que la jurisprudencia sociológica ha demostrado que el Derecho es un producto de las fuerzas sociales y no meramente formal del soberano. La escuela --analítica incurrió en el error de suponer que el Derecho podía ser colocado en el vacío sin considerar sus finalidades sociales; por el contrario el abogado, el juez y el legislador deben tener una conciencia amplia de las fuerzas sociales, económicas y políticas que operan en la sociedad contemporánea, para poder hacer frente, en forma creadora, a los problemas jurídicos de nuestro tiempo, problemas fundamentalmente de política-social y económica.

Vistas algunas ideas importantes de la sociología jurídica, de las cuales pudieramos resumir, como característica esencial de esta escuela, que le dan forma al Derecho de un conjunto de ordenamientos entendidos como una "fuerza social", que determina la conducta de los entes sociales; expresan que el Derecho se fundamenta o nace de la sociabilidad o de la solidaridad orgánica, ya que de no expresarse el Derecho de esta manera, pierde su legitimidad; creen que la solidaridad orgánica surge el Derecho objetivo, es decir, el Derecho creado de acuerdo a los intereses de la colectividad, y no "de la superioridad a priori de una voluntad sobre otra" (Derecho Subjetivo).

Otra de las particularidades de esta escuela es la de considerar el Derecho espontáneo y dinámico que vive en cualquier grupo social como anterior y superior al estado, el cual presupone un Derecho más rígido y estático. Fincan sus determinaciones regularmente en la realidad efectiva del Derecho, de manera que la eficacia del Derecho, según Ehrlich, se apoya principalmente en la acción muda de las asociaciones que integran los individuos.

Para algunos de estos autores, el Derecho vigente o Derecho positivo, es solo una técnica que sirve a los fines concretos de ciertos grupos, o de un estado, siendo contrario a un carácter eminentemente colectivo y de transformación social, que el Derecho debe tener.

Vistas así las cosas, se deduce que el Derecho debe estar en contacto directo con la realidad social que le circunda, - teniendo una referencia necesaria con los hechos sociales.

Una vez contempladas, aunque de forma somera las tres principales doctrinas respecto a la realidad del Derecho, habremos de encontrar una forma que explique con mayor claridad el contenido de éste, y para lograr tal objetivo, hemos recurrido a los conceptos que sostiene Luis Recansens Siches, en su tratado general de filosofía del Derecho, donde hace una reflexión que consideramos acertada, referente a las posturas-

de las teorías antes desarrolladas.

Este autor, nos dice que se ha discutido si el Derecho es un objeto de índole ideal, específicamente un valor o ley racional; o si es una norma humana con validez fundada y circunscrita por el poder que tiene competencia para dictarla y aplicarla, es decir, por el estado; o si es una realidad sociológica, un hecho de conducta efectivamente realizada, hecho que aparece como el efecto de otros fenómenos sociales; o si no es ninguna de esas dos cosas en singular y exclusivamente, antes bien es, por el contrario, una compleja realidad que -- participa de las tres dimensiones apuntadas; es decir, que posee aspectos ideales, aspectos de normatividad positiva y aspectos de hecho. (22)

En la tarea para encontrar la esencia misma del Derecho, tendremos que dirigir nuestra óptica hacia los aspectos más significativos de cada una de las teorías que tratan de explicarlo, asevera Recasens Siches, que el Derecho aspira a la -- realización de ciertos valores (por ejemplo: seguridad, justicia y bienestar social), el Derecho real, el Derecho efectivo -- es decir el orden jurídico positivo --, no es valor puro se ha descartado que pueda darse una definición de lo jurídico -- situandolo en una región de puros valores ideales.

(22) Recasens Siches, Luis. "Tratado General de Filosofía del Derecho" Porrúa. Séptima Edición, México. 1981. Pág. 15b.

Por otra parte— continúa diciendo Recansens Siches—, en la medida que se ha esbozado ya que las reglas jurídicas no son leyes fenoménicas de la naturaleza que impliquen una forzosa causalidad, sino que, por el contrario, son expresivas — de un deber ser dirigidas a la conducta humana, se puso ya de manifiesto la dimensión esencialmente normativa que es propia de lo jurídico.

Y, por fin, al haber puesto en evidencia que el Derecho — es una obra humana, algo que los hombres hacen, y seguramente tienen la necesidad de hacer, para algo y por algo en su vida, se ha apuntado que lo jurídico se produce en unos especiales hechos, los cuales ciertamente no son hechos de la naturaleza sino que, por el contrario son hechos humanos, pero, en fin — de cuentas hechos. O dicho, con otras palabras, con ello se aclaró la dimensión fáctica del Derecho. (23)

En lo concerniente a esta triplicidad de puntos de vista del Derecho, no es nuestra finalidad elevar una de estas posturas, por encima de las otras ya que cada una de ellas han -- ofrecido al panorama científico y social formas y contenidos importantes con los cuales se integra el Derecho actual; para ello terminaremos con esta parte de nuestro trabajo expresando el sentir del maestro Recasens Siches :

(23) Recasens Siches, Luis. Ob. Cit. Pág. 157.

"Yo entiendo que tendríamos que preguntarnos si en una actitud de rigor mental las tres acepciones de ese vocablo -- son igualmente correctas; o si lo es solamente una de ellas; o quizá ninguna de las tres sea correcta y entonces tenga que hallarse otra, con la cual, y gracias a la cual, se supere --- aquella triplicidad...

"... Para los ius-naturalistas a ultranza solo las normas con intrínseca validez ideal merecen el nombre de Derecho. Los positivistas extremos en el Derecho ven solo el conjunto de mandatos emitidos por el poder público o el conjunto de normas que tienen una validez formal dentro del sistema del orden jurídico positivo, y en el Derecho contempla única y exclusivamente este aspecto. Los sociologistas consideran que el Derecho está regido por las pautas que se cumplen en una sociedad determinada...

"... En verdad el Derecho es el conjunto de normas humanas, es decir, elaboradas por los hombres en una situación -- histórica, apoyadas e impuestas por el poder público, normas con las cuales se aspira a realizar unos valores. Llamar "Derecho" al Derecho natural, es decir, a unas normas puramente ideales o racionales dotadas de intrínseca y necesaria validez, es usar la palabra Derecho en sentido figurado a traslaticio. Con esto no se niega justificación al problema de la estimativa o axiología jurídica, ni se niega tampoco que este

problema pueda, y aún deba, resolverse, reconociendo que hay - tales principios ideales con validez intrínseca y necesaria. - Lo que se dice es sencillamente que esos principios ideales, - ellos por sí solos, no son Derecho en el sentido auténtico de esta palabra. Esos principios son los que deben inspirar y dirigir la elaboración del Derecho, son, consiguientemente además, los criterios bajo cuya luz podemos y debemos enjuiciar - críticamente la realidad de un determinado Derecho histórico.- Bien esta que se mantenga una de las tesis llamadas, más o menos adecuadamente, "Derecho natural". Lo que no es admisible - es que se piense en serio que esas normas ideales son auténtico Derecho. Son el norte y guía que los hombres deben adoptar en la elaboración de sus normas jurídicas. Ahora bien, Derecho propiamente lo son tan solo esas normas fabricadas por los hom bres para regir las relaciones sociales de una colectividad - política en un cierto lugar y en una determinada época.?

"... Por otra parte, es verdad que tampoco es Derecho un - sistema de normas puramente ideales por los hombres en una - cierta situación histórica y de las cuales se predica vigencia formal, pero que en su conjunto aún no han obtenido realiza- - ción efectiva, es decir, que no son de hecho cumplidas regular- mente. Serán a lo sumo una pretensión del Derecho, un propósi- to frustrado de Derecho, un intento fallido de ser Derecho. Po- drán ciertamente tener forma jurídica, pero no pasarán de ser- meramente Derecho imaginado, una fantasía de Derecho, pero no-

Derecho en la significación genuina de ésta palabra...

"... El Derecho es una obra humana, uno de los productos - de la cultura. Por consiguiente, el Derecho brota en unos espe- ciales hechos de la realidad humana social. Como tal obra huma- na o producto de cultura, el Derecho trasciende los límites do- mésticos de esa realidad para apuntar necesariamente, esen- cialmente, hacia unos valores. Los hombres hacen Derecho por- que tienen necesidad de él; lo hacen al estímulo de una nece- sidades, y apuntando a la consecución de unos propósitos con - cuyos cumplimientos satisfacen esas urgencias. Pero eso que ha- cen de tal modo lo hacen esencialmente queriéndose orientar - hacia la realización de unos valores; por ejemplo, la justicia. En toda acción humana, lo mismo que en todo producto de ésta, - en toda obra de cultura, late esencialmente la referencia a - un valor, el propósito de realizar ese valor. Tal propósito po- drá tener o no tener el éxito, o tenerlo en mayor o menor pro- porción, pero existe siempre esencialmente como propósito. En- tonces resulta que al estudiar la realidad del Derecho no se - puede prescindir de reconocer que los hechos que integran tal- realidad posee necesariamente una dimensión de referencia a va- lores...

"... Esa realidad que constituye el Derecho y que posee la dimensión de referirse a valores, tiene forma normativa. O sea, el Derecho es norma con especiales características, elaborada-

por lo hombres con el propósito de realizar unos valores." (24)

Con la referencia de las distintas concepciones sobre el papel que el Derecho juega en las sociedades; queda de alguna manera planteada la relación que aquél guarda con los aspectos más importantes que conforman la vida humana, misma que requiere de proyectos colectivos para poder realizar aspiraciones sociales.

Sin embargo, nos parece, que más que encontrar una forma - que justifique la existencia del Derecho, se deberfan dirigir los estudios de los juristas, a encontrar una manera útil, -- con la cual el Derecho aporte a la sociedad, los elementos ne cesarios para que esta satisfaga sus principales necesidades.

Como aquí se ha dicho, La Sociedad:" es una coexistencia - de individuos relacionados u organizados y unidos en torno a un bien común". Existe un alma colectiva en cualquier socie-- dad que busca la integración y la organización, tomando en -- cuenta su cultura, costumbres; que regularmente son el reflejo de unos valores filosóficos, sociales e históricos.

El alma colectiva es un elemento psíquico, "es esa fusión y combinación sintética de las psiques individuales en las -- formas lingüísticas, artísticas y religiosas del pensamiento-

(24) Recasens Siches, Luis. Ob. Cit. Pág. 158.y 159.

humanos." "Es esa combinación de ideas, sentimientos y actos, que constituyen las funciones mentales de las sociedades humanas". (25)

En concreto podemos decir, que la sensación colectiva, vive en cada individuo, porque se siente parte de una sociedad, que contiene los elementos de vida con los que se identifica (religión, lenguaje, hábitos, etc.)

Dicho lo anterior, no existe mayor valor humano, que la sociedad misma; ya que la vida humana es coexistencia.

La solidaridad humana debe buscar el beneficio social, defendiendo los principios fundamentales del hombre, como la justicia, la paz, la libertad, la democracia, la seguridad, etc., mismos, que si bien es cierto, no han sido principios eternos y universales— como lo expresan los ius-naturalistas, —, porque han surgido en diferentes etapas históricas de la humanidad, como una consencuencia de las circunstancias sociales, son la sustancia que mantiene la dignidad humana. El Derecho debe ser el instrumento que le de vigencia a los deseos de la solidaridad social; pero dandole mayor valor al contenido de las leyes, y no a su sentido puramente formal, lo que haría intracendente, insulso y superficial a un orden-

jurídico. El Derecho no puede ni debe apartarse de la realidad social.

Ahora bien, en el concierto internacional, una sociedad - específica, se denomina "nación", y refleja el sentimiento colectivo espiritual de los individuos, de cierta organización-social; "una comunidad total, es decir, donde se cumplen todas las funciones de la vida social, dotada de independencia, o por lo menos de una gran autonomía, dentro de la cual se desarrollan la conciencia de un mismo pasado, de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida, y de un común destino en el presente y en el futuro."

Hemos llegado a contemplar el concepto de nación, con el propósito de referirnos a la nación mexicana concretamente. En esta; la historia, la cultura, las costumbres, se han integrado para formar el Estado Mexicano. Esto nos indica que la nación y su contenido son antecedente del estado y por lo tanto, éste, debe realizar los propósitos o aspiraciones de los nacionales.

De acuerdo a lo expresado, no participo de la idea de los positivistas, de que el estado, para conseguir sus fines instituya una serie de normas, que le permitan conservar el estado de las cosas, sin considerar las opiniones de los entes sociales que le dan vida al mismo estado, por el contrario, en-

la tarea de crear un orden jurídico legítimo deben atenderse las propuestas de los grupos y/o individuos, que más o menos tengan una idea de solución de los problemas, que enfrenta la nación en su conjunto. El Derecho no debe ser un sostén del estado, y aún más si este mantiene una realidad injusta, sino más bien, por medio del Derecho se debe crear un estado de -- acuerdo con las aspiraciones de justicia, libertad, democracia, etc., de los miembros de la nación. De no ser así el Derecho o la legislación sólo es una barrera que impide el desarrollo armónico de una sociedad.

Es idea de algunos juristas, que la legislación nuestra, y en general la latinoamericana nuestra una clara filiación - al sistema jurídico continental europeo, y en mayor medida al sistema francés el que a su vez, tuvo importante influencia - del Derecho romano.

De alguna manera, podemos decir que esto ha resultado cierto hasta en nuestros días, y que fué consecuencia de la toma de decisiones de los dirigentes de los distintos países latinoamericanos en los diferentes momentos históricos; por adoptar reglas idénticas a las elaboradas para pueblos europeos - de origen, con ambiente natural, historia, cultura y costum--bres muy diversas, y que de ninguna manera se adecuaban a las características propias de los pueblos latinoamericanos, como es el caso de México.

En la historia de México, vemos como, en cada uno de sus momentos históricos, los hombres y los gobiernos fueron influenciados por las teorías y sistemas jurídicos de Europa y Norteamérica, tal situación nos hace cuestionar, en si efectivamente el trabajo de los juristas mexicanos, ha sido relevante.

Sin embargo, no se puede soslayar los importantes logros que se alcanzaron en el aspecto jurídico, principalmente en las épocas de la Reforma y de la Revolución de 1910, aunque estos logros fueron más bien esfuerzos políticos que concluyeron en determinados avances en el sistema legal, de aquellos movimientos políticos surgieron los principios fundamentales que identifican al pueblo mexicano, como los principios de libre autodeterminación de los pueblos y la no intervención, esgrimidos por el gobierno de Juárez, así como los Derechos sociales dispuestos en la Constitución de 1917.

La política en nuestro país,— como lo demuestra la historia— ha precedido lo jurídico, los grupos políticos en el poder, se han valido del Derecho para llevar a cabo sus finalidades, dice Eduardo Novoa Monreal en su libro, El Derecho — como Obstáculo al Cambio Social: "el Derecho ve circunscritas su competencia propia a elaborar las fórmulas preceptivas concretas que traducirán la decisión política, a proporcionar la instrumentación de instituciones, esquema y ordenamiento específicos que le permite aportar su milenaria experiencia y a -

encuadrar las nuevas fórmulas del resto del equipamiento normativo preexistente del Estado, tanto para señalar la manera como deben dictarse validamente como para armonizarlas en relación con todo el resto del ordenamiento jurídico" (26)

Dicho autor asevera, que la elaboración de preceptos concretos constituye todo un arte, en el que se aprecian tanto la utilización de muy antiguas experiencias en el manejo de las conductas humanas bajo amenaza de sanción, como la redacción apropiada de las normas necesarias.

Con la afirmación, de que la política procede a lo jurídico, y de que el poder se vale del Derecho para conseguir sus metas, no queremos decir que la misma política tenga mayor valor social que el Derecho, ni que la política sea un concepto y una acción negativa para la sociedad; por el contrario, una política fundada en el deseo del beneficio social, tiende a -- crear las normas que ayuden a conseguir tal beneficio.

La política trata de realizar lo necesario para lograr el bien común, tomando el concepto "política" a partir de una consideración científica y filosófica, y no a partir del concepto peyorativo que muchos en nuestra sociedad tienen de ella.

(26) Novoa Monreal, Eduardo. "El Derecho como Obstáculo al cambio Social". Siglo XXI. Quinta Edición. México. 1971. Pág. 93.

" La política no es ciencia especulativa sino disciplina -- práctica: síntesis de idea y acción que se propone a resolver a base de actos vividos y no meramente representados, los problemas que plantea el poder público, diariamente, en toda comunidad organizada como Estado. Una teoría que nada tiene que -- ver con el poder público, como una concepción del Estado que -- prescinde del poder político, se parece a un barco sin velas -- ni hélices, sin capitán, ni tripulación, o a un ejército sin -- armas y sin jefes. No pasan de ser abstracciones o utopías."⁽²⁷⁾

" El fin de la política es el mismo fin del Estado y, por -- consiguiente, del poder público: realizar el bien común. Es de -- cir: asegurar el progreso material, intelectual y moral de un -- pueblo; establecer el orden o la estructura de su actividad de -- acuerdo con la justicia, garantizando la eficacia de este or -- den mediante una legislación y un régimen político adecuados, -- mantener la paz social, que no es otra cosa que el imperio del -- Derecho; y en general, establecer el ambiente en el que cada -- uno de los particulares encuentre máximas oportunidades para -- realizar su personalidad."⁽²⁸⁾

La política es la actividad que los hombres desarrollan, -- en el manejo de las cosas públicas y, para tal efecto, se de -- ben tomar en cuenta las circunstancias económicas sociales y -- culturales que rodean el momento histórico, persiguiendo el -- el bien común.

(27) Preciado Hernández, Rafael. "Ensayos Filosóficos, Jurídicos -- y Políticos". Jus. Primera Edición. México. 1977. Pág. 221.

(28) Preciado Hernández, Rafael. Ob. Cit. Pág. 222.

El bien común consiste, en buena parte, en descubrir a través de la perspectiva histórica de un pueblo los vínculos naturales y culturales que lo unifican, los elementos básicos, de su nacionalidad y de su destino como grupo social humano, - así como en asegurar las condiciones que hagan posible en la realidad el funcionamiento eficaz de un poder público que gobierne de acuerdo con aquellas directrices nacionales y ese destino histórico. No es posible realizar el bien común de un pueblo desde el poder, ignorando su historia o atacando sus vínculos nacionales. Porque esto implica su destrucción. (29)

De la misma manera que un gobierno tiene que conducirse - tomando en cuenta el sentimiento nacional, los gobernados deben de tomar una participación activa en la construcción de una sociedad justa, democrática, igualitaria, etc., lo que representaría la conciencia de responsabilidad cívica; ya que sin ésta solo existe un estado paternalista, evidenciándose la madurez de un pueblo.

Finalmente, al hablar del sistema jurídico mexicano que - rige en la actualidad, habremos de decir que éste se fundamenta en un orden constitucional, surgido del Congreso Constituyente, instalado en Querétaro en 1917, y que respecto a su representatividad, hemos hablado anteriormente, aduciendo una integración hasta cierto punto sectoria. Sin embargo, en esa Constitución, se plasmaron preceptos que reivindicaron los princi-

pios más o menos esenciales de nuestra nación, como las garantías individuales, que de alguna forma habían sido retomados - de liberalismo Europeo (la propiedad privada, la seguridad individual, la legalidad, etc.); y por otra parte fue la primera Constitución que consagró los derechos sociales, otorgando con esto protección a las clases desprotegidas.

Nuestra Constitución, según nuestra opinión ha sido una - de las más avanzadas en el orden social del siglo XX; pero como hemos dicho no sólo es necesario contar con un orden jurídico que otorgue las suficientes garantías a la persona, para lograr así su realización y superación en todos los sentidos, o disposiciones sociales que están encaminadas a conseguir un equilibrio social y económico; sino que es indispensable la voluntad política para conseguirlo, y en esa tarea, cualquier nación que pretenda alcanzar estadios de vida superiores, debe - procurar porque en su seno se realice y defienda la democracia en todas sus formas.

La Democracia en el mundo actual, constituye una organización a través de la cual la sociedad humana, con técnicas racionales logra "auto controlar" las relaciones sociales, y crea - un mundo institucional "en el cual los valores de las diversas fuerzas sociales llegan a hacerse valer en la pacífica competencia". (30)

(30) Enciclopedia Filosófica del Instituto Per la Collaborazione - Culturale, Venecia-Roma. Citada por Rafael Preciado Hernández Ob. Cit. Pág. 204.

La realización de la igualdad es la clave para resolver los problemas de la Democracia. Los poderes constituidos deben basarse sobre las semejanzas y no sobre las diferencias entre los hombres. Las diferentes fuerzas sociales deben tener la -- oportunidad de alcanzar el poder, según si sus ideales están -- dirigidos al progreso de la nación.

Es indiscutible que existen diversos sistemas económicos y sociales y que, por consiguiente, es necesario en cada Estado elegir cual habrá de ser el que se adopte. Si esa elección del régimen económico y social la hace el pueblo representado por su electorado, estaremos en presencia de una organización política democrática; pero si tal elección la hacen los gobernantes o un grupo faccioso adueñado del poder y se la imponen al pueblo, esa organización política es autocrática, aún cuando -- se disfrace con apariencias democráticas. En uno u otro caso, -- como se ve, la decisión o elección sobre la forma de organización económica y social que se adopte, es esencialmente una decisión política, como lo es la elección de cualquier forma general de vida social. Esto explica el porque de la primacía de lo político en lo social, primacía que se afirma con relación a lo jurídico, y a cualquier otro aspecto de lo genéricamente social.

En cuanto al sistema político mexicano, del cual ya se ha tratado aquí su carácter eminentemente presidencialista, y to-

do lo que este conlleva, se ponen entre dicho la voluntad democrática en las decisiones políticas de nuestro pueblo; pero - la labor de lograr una vida social democrática, no corresponde solo a los poderes constituidos, sino a todo el conjunto de -- hombres y organizaciones sociales que conforman nuestra nación. Al tomar, todos una orientación democrática, estaremos en presencia de una madurez cívica y política, y por ende de una sociedad que determina voluntariamente su destino. Lo jurídico - habrá de representar verdaderamente el conjunto de anhelos del grueso de la comunidad.

Nuestro sistema jurídico, que como ya se ha puesto de relieve aquí, se desprende de un documento fundamental, que es - nuestra Constitución; esta conformado por todo un cuerpo de le yes, códigos y reglamentos, legislación tradicional que surge - bajo la influencia de la legislación Europea codificada.

Existe— según Novoa Monreal—, una verdadera disociación - interna dentro del sistema jurídico nacional; por una parte, - se conserva como un subsistema básico toda la legislación tradicional, principalmente la codificada; por otra, se incorpora una cantidad apreciable de leyes nuevas con sentido social, di ferente en sentido, finalidad y hasta en su forma de aquella... Toda legislación que hemos llamado básica corresponde a la tra ma primordial sobre la que correspondería tejer todo el conjun to de normas de detalle que van a formar posteriormente el sis

tema total. Se le considera como un verdadero cimiento sistemático, que permite el crecimiento en todas las direcciones necesarias, y la ley común que ha de regir de manera general y con más amplios alcances en cualquier situación de conflicto. En esta virtud, alcanza muy alto prestigio entre jueces, juristas y abogados, pues expresa una pretensión de plenitud y denota un grado de sistematización, de armonía dentro de si misma y de solidez científica que pocos podrian negar. En el fondo, -- ella presenta el momento cumbre del desarrollo jurídico nacional. Es a partir de su existencia que pudo sostenerse que el país contaba verdaderamente con un "ordenamiento jurídico" completo. (31)

Frente a esa legislación básica codificada se alza, en manifiesta posición de incordinación sistemática, en numeroso -- conjunto de leyes nuevas con sentido social. Pero en estas no podemos encontrar ninguna de las notas que atribuyen prestigio y calidad a aquélla. Se trata de un vasto conjunto de leyes -- dispersas y carentes entre si de toda organicidad. Ellas han sido dictadas bajo circunstancias de apremio político o de presión social desbordante, con el fin de resolver rápidamente un conflicto inminente o de evitar una situación amenazante. Su elaboración ha sido precipitada, no ha contado con estudios -- técnicos previos y las asambleas legislativas las han votado -

(31) Novoa Monreal, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 24.

tras un debate superficial. Hay en ellas falta de la necesaria coordinación con otras leyes similares, con las que van a entrar en juego. El resultado son leyes que están ausentes de todo plan y método. (32)

Frente a lo que arguye Novoa Monreal, respecto a la falta de un estudio previo, carencia de plan, método y coordinación de las leyes sociales; diremos que el valor principal de estas normas, está precisamente en el esfuerzo político de quienes las crearon; y en todo caso darles una organización, método y coordinación con otras leyes similares, corresponde, fundamentalmente a los juristas, y a quienes vemos en el Derecho un instrumento eficaz para conseguir la justicia social.

Respecto a la legislación, y su hasta ahora inadaptación a los cambios sociales, compartimos las ideas de Novoa Monreal, quién nos dice: "el estancamiento del Derecho no es una nota intrínseca a éste. Más bien se liga con la forma en que se manifiesta históricamente el Derecho positivo en los países de legislación escrita. Pero, atendidas las dificultades que significaría un cambio en su régimen de formulación y los riesgos que ello compartiría, casi podríamos admitirlo como un defecto inherente al Derecho positivo en sí...

... El legislador impone sus preceptos a futuro, para que

aquellos sean cumplidos de modo permanente. Señala en ellos supuestos y consecuencias normativas generalmente muy detalladas. Todo esto tiene explicaciones históricas, filosóficas y teológicas... Sin embargo, toda sociedad humana y con mayor razón las que han alcanzado un nivel cultural apreciable como son aquellas que cuentan con un Derecho relativamente desarrollado, tiene una movilidad. La sociedad esta sujeta a cambios de muy variada naturaleza, algunos condicionados por circunstancias externas a ella misma y otros originados dentro de su propio seno... Esta movilidad hace inevitable que los esquemas basado en normas rígidas vayan desconectandose cada vez en mayor medida de las realidades sociales a las que esas normas deben ser aplicadas." (33)

En este orden de ideas, los legisladores en México, que significativamente la mayoría de ellos han pertenecido a una corriente política, que se ha mantenido en el poder en las últimas cinco décadas; y por ende como miembros de esta corriente deben actuar conforme a esta convenga; son personas que --llegan a esta posición, no por sus conocimientos en el área legislativa, sino por una decisión política; aunque tenemos que decir que dentro de esa corriente política, han existido y ---existen hombres con un ideario verdaderamente comprometido con los principios nacionales y con las causas de las grandes mayo

rías, defendiendo en las cámaras disposiciones que procuran el beneficio social. Podría pensarse— expresa Novoa Monreal— que un legislador atento a las transformaciones sociales y ágil en su elaboración preceptiva, podría evitar el desequilibrio entre la ley y las circunstancias siempre nuevas, insospechadas y aún insospechables, dictando nuevas normas que tuvieran por finalidad poner al día las reglas caducas, para mantenerse --- siempre un Derecho fresco y actualizado. Pero, en la realidad práctica no existe ese legislador atento y ágil, y los juristas, sobre quienes también podría estimarse que pese a la responsabilidad de cobrar conciencia del problema y de adoptar -- las medidas apropiadas para solucionarlo, no lo percibe, razón por la cual no se inquietan por estimular al legislador, ni, -- mucho menos, por darle colaboración técnica. Falta percibir -- esa vertiginosa marcha del acontecer social dentro del mundo -- de hoy... El Derecho, salvo mínimas y en su mayor parte irrelevantes modificaciones parciales, no ha acusado manifiestos cambios... En general, siguen subsistentes los mismos esquemas jurídicos, las mismas instituciones, las mismas formas de expresar y aplicar el Derecho. En esta forma no es extraño que los juristas, por sus trasnochadas teorías, conceptos y formulaciones, sean mirados por la generalidad de los demás seres comunes como especímenes de una fauna en vías de extinción y, en -- todo caso, cada día menos decisiva en el curso de la vida social, en tanto juristas.

Nuestra legislación adolece, de esa circunstancia de no adaptarse a los cambios sociales, dentro de un mismo ordenamiento jurídico, existen leyes que se contradicen, otras obsoletas y otras que se han quedado resagadas en el dinamismo de las instituciones sociales, ejemplo de esto es el conflicto -- entre normas, objeto de nuestro estudio.

2) FUNDAMENTO JURIDICO DE LA LEY FEDERAL

Después de haber recogido las ideas de varios juristas y expresado algunos juicios propios, respecto al carácter social del Derecho y las normas jurídicas; nos corresponde ahora, establecer el fundamento jurídico de la ley federal, misma que se encuentra incertada en todo un ordenamiento jurídico que rige las relaciones de Derecho en nuestra sociedad. Habrá que decir, que a todo ese sistema de leyes, códigos, reglamentos, etc. basado en la constitución, se le da una característica de Derecho vigente; planteando así, la positividad del mismo, es decir, una serie de normas de las cuales se espera su cumplimiento, y de no ser así el estado se vale de su facultad coactiva para conseguirlo. La realidad jurídica y social de esta situación, ya la analizamos en el subcapítulo anterior; por lo que solo nos reduciremos a aceptar su existencia y mostrar su fisonomía.

En el sistema jurídico mexicano, como en todos los que se rigen por elementos constitucionales, las normas jurídicas se estructuran jerárquicamente. Kelsen, afirma que un conjunto de normas constituye una unidad, un sistema o un orden, cuando todas ellas tienen como fuente común de validez una norma única, que se convierte así en la norma fundamental ya que sirve de soporte o de base a todo el conjunto de normas. "El análisis del Derecho, que revela el carácter dinámico de este sistema norma

tivo, así como la función de la norma fundamental, revela otra peculiaridad del mismo Derecho: éste regula su propia creación en cuanto una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma.- Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera. La relación entre la que regula la creación de otra y esta misma norma, puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación, siendo estas figuras de lenguaje de índole espacial. La norma que determina la creación de otra, es superior a esta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallan, por así decirlo, una al lado de la otra, en mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía, de diferentes niveles. La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de la de grado más bajo se encuentra de terminada por otra de grado superior, cuya creación es determi nada, a su vez, por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal regressus termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden ju rídico." (34)

(34) Kelsen, Hans. Ob. Cit. Pág. 146.

De tal situación se desprende— como lo acepta y practica— el orden jurídico mexicano— , que la constitución es la norma fundamental y disposición legal que le dá validez a todas las demás normas.

La Constitución es el fundamento del Estado, y es el -- asiento del orden estatal porque es la norma que regula la elaboración de las leyes; ella señala las condiciones y los procedimientos a que se debe confinar la creación de las normas generales, en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas.

La Constitución, en un sentido estricto, es norma de normas, ya que regula la forma como deben ser creadas las normas ordinarias. Con todo, en un sentido amplio, esta norma fundamental también regula el contenido de las leyes; por lo dicho podemos distinguir varias clases de normas: las que son consideradas como fundamentales y las que son ponderadas como ordinarias pueden ser generales o abstractas o individualizadas.

Queda establecido pues, que existe un orden jerárquico, - lo que hace que haya normas jurídicas de diverso rango.

El orden jurídico—dice García Maynez— es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un doble - papel: en relación con los que están subordinados, tienen ca--

rácter normativo; en relación con los supraordinados, es acto de aplicación. Todas las normas (generales o individualizadas, abstractas o concretas), poseen dos caras. Si se las examina - desde arriba, aparecen ante nosotros como actos de aplicación; si desde abajo, como normas. (35)

El orden jurídico normativo—continúa diciendo el mismo - autor—de cada sistema de Derecho se compone de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales.
2. Normas ordinarias.
3. Normas reglamentarias.
4. Normas individualizadas.

Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios - y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refiriéndose a situaciones jurídicas concretas... Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. Algunas veces, sin embargo, - una norma individualizada puede encontrarse incondicionada por otra del mismo tipo, como ocurre por ejemplo, cuando una senten--

(35) García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" Porrúa. Vigésimosexta Edición. México. 1977. Pág. 85.

cia se funda en un contrato. (36)

La disposición fundamental que prevee un orden normativo jerárquico, la encontramos en el artículo 133, que establece:

Artículo 133. "Esta Constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que esten de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados."

Dos principios de gran importancia contiene este artículo:

1. La Constitución federal es la ley primaria y fundamental.
2. Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados, constituciones y leyes locales, etc.) en su expedición y aplicación deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales. En otras palabras, para que nazca y viva cualquier ley (federal o local), para cualquier disposición o acuerdo administrativo tengan plena validez, para --

que los actos y resoluciones judiciales sean legales tienen antes y sobre todo, que encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen pues, dos grados superiores de nuestra jerarquía normativa, a saber:

1. La Constitución Federal.
2. Las Leyes Federales y los Tratados Internacionales.

En esta virtud es claro, que las leyes federales, tienden a aplicar las disposiciones que establece la ley fundamental, - (la Constitución).

Además, en cuanto a la ley federal que aquí nos ocupa (Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e -- históricos), diremos que contiene otra característica particular, y es, que a más de ser una ley ordinaria, es el resultado de una de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, - consagradas en un precepto constitucional bien claro, cuando el art. 73 expone:

"El congreso tiene la facultad:

Fracc. XXV... Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social;"

con esto se comprende que la ley sobre monumentos arqueológicos artísticos, e históricos, surge de una decisión del congreso, - por darle mayor importancia a la conservación de nuestro patrimonio cultural; cuando el 13 de enero de 1966, mediante una reforma otorgó al congreso la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos, e históricos.

Si como sabemos, nuestra Constitución es de las llamadas - rígidas y escritas, y en ella se consagran las ideas y principios del Congreso Constituyente de Querétaro, en quién finalmente se delegó la soberanía del pueblo; y en esa Constitución hay una disposición clara y expresa, debemos suponer que la facultad de legislar en esta área, es norma constitucional; por lo que - la ley que se estudia tendrá el mismo grado jerárquico, ya que se encuentra inscrito dentro del mismo cuerpo constitucional. - Esta ley, no es creada para reglamentar alguna disposición de - la ley fundamental sino que es el ejercicio de las facultades - que la Constitución le otorga al Congreso de la Unión.

En lo expresado anteriormente, se puede deducir el ánimo - que inspiró a los integrantes del Congreso de 1966; por darle - facultades exclusivas al Congreso, en lo que se puede encontrar la intención de lograr un equilibrio entre los tres poderes.

La ley sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas - e históricas, no se contempla solo como una ley ordinaria, re-

sultado de una actividad autorizadas por la Constitución, que es la de legislar; sino que es el ejercicio de una facultad, - inspirada por el deseo de conservar nuestro patrimonio. No reglamenta algún enunciado de nuestra carta fundamental, expresa un principio soberano emanado del Congreso.

En este orden de ideas, la ley que tratamos contiene una condición teleológica, es decir, se pretende cumplir con la finalidad de conservar, por medio de la ley, "conservar" es el principal motivo de su creación. En este caso concreto no existe sobre esta ley, norma jurídica de mayor grado porque, - repetimos - , es facultad jurídica, reservada exclusivamente por la Constitución al Congreso Federal.

3) FINALIDAD DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS
Y ZONAS ARQUEOLOGICAS, ARTISTICOS E HISTORICOS.

Para poder determinar de alguna manera, cuales fueron los principales motivos que llevaron a los constituyentes a establecer una disposición que previera la conservación del patrimonio cultural mexicano, y despues de la elaboración de la ley - Federal aquí contemplada; creemos conveniente recurrir a los - antecedentes históricos que dieron la pauta para tal efecto.

Nuestra historia constituye un vagaje de ideas conservadoras, moderadas y revolucionarias, que fueron consecuencia de - las circunstancias sociales, políticas y económicas que ha vivido el pueblo mexicano. En todo ese devenir histórico se ha - creado una cultura propia, que se refleja aún en los edificios - que se construyeron en las diversas etapas de nuestra historia, los que ahora forman un auténtico patrimonio nacional.

La nación mexicana en su esencia el resultado de un proceso de choque, destrucción, asimilación, fusión y reinterpretación de las culturas prehispánicas, y de la castellana, representante en su época de la europea, pero a su vez producto de mezclas culturales. Posteriormente se han agregado nuevas influencias por diferentes caminos, pacíficos y violentos.

De las culturas prehispánicas debemos decir, que en la ép

ca de la conquista existía ya una tradición civilizada, que en el curso de su evolución había tenido grandes cambios y llevaba dos milenios y medio de vida... La perpetuación de los monumentos del pasado corresponde a la religión.

"Durante la colonia, se presentó la demolición sistemática de Tenochtitlan, para vencer una resistencia indomable y sepul^{tar} todo símbolo que pudiese alentar una posterior resistencia. La destrucción material fué reforzada con la espiritual, gra^{cc}ias a los evangelizadores. Además todos conocemos del saqueo - que se llevó a cabo durante el período de conquista y aún, en esta época colonial. Se procuró terminar con todo lo que signi^{fic}icara la existencia de idolatrías, para ello era menester -- eliminar las construcciones y monumentos que pudieran dar la - posibilidad de realizar actos religiosos de adoración a ídolos":
(37)

"Sin embargo en el siglo XVIII, los criollos y mestizos comienzan a considerarse americanos, y nace en ellos un sentimien^{to} nacionalista respondiendo a la discriminación de que son ob^{je}tos.. Los criollos interviene en la polémica sobre las posibi^lidades y capacidades de los hombres nacidos en las nuevas tí^{er}ras. Se preocupan por dignificar la cultura que ya por enton^{ces} se empieza a llamar mexicana." (38)

- (37) Olive Negrete, Julio César. Citado por Jaime Lituak King, - Luis González R. y María del Refugio González. "Arqueología y Derecho en México". INAH. Primera Edición, México. 1983.- Pág. 24.
- (38) Olive Negrete, Julio César. Citado por Jaime Lituak King, - Luis González R. y María del Refugio González. Ob. Cit. Pág. 30.

Ya en la época de la Independencia, se puede notar que a pesar de las luchas sociales y políticas y del radical antagónico ideológico, hay cierto consenso para el rescate del pasado y su estudio; debido al incipiente espíritu nacionalista.-- Así, tanto Lucas Alamán y Anastasio Bustamante por un lado— dice Olivé Negrete— como Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria por otro lado, favorecen la reanudación de la junta de antigüedades y la formación del Conservatorio de Antigüedades de la Universidad, desde 1822, a raíz de la Independencia. En 1825, Alamán interviene decisivamente y obtiene un acuerdo de Guadalupe Victoria, al Rector de la Universidad, para formar el museo mexicano.

La verdadera legislación protectora de monumentos y zonas, inicia durante la etapa de la Reforma, momento en el que fue-- eliminada como poder civil la iglesia, triunfando el liberalismo y las ideas burguesas. La Constitución de 1857 le da carácter de bienes nacionales a todos los bienes eclesiásticos, con ello éstos pasan a ser bienes del dominio público.

En la Constitución de 1917 se sentaron las bases que permitieron llegar hasta la actual ley de monumentos. El 30 de -- enero de 1930, se expidió por fin la primera ley global sobre protección y conservación de monumentos y bellezas naturales,-- enfrentándose al problema de que no podía aplicarse conforme a la Constitución, en todo el territorio nacional, en virtud de que el pacto federal establece, en artículo 73 de la misma Constitu

ción, el campo de actividad de los poderes federales. Ese ordenamiento, consideró que eran monumentos las cosas muebles o inmuebles cuya protección conservación fuese de interés público, por su valor artístico, arqueológico o histórico, y enumeraba una lista, de cosas que podían tener ese carácter, sin comprometerse con un criterio preciso. Su única preocupación era proteger en forma limitada, más bien mediante la vigilancia, los monumentos dentro de las áreas ya mencionadas. A esta ley se le sustituyó por la ley del 19 de enero de 1934, -- que dió un paso adelante al establecer que eran del dominio de la nación todos los monumentos arqueológicos inmuebles. Esta ley, con todas sus lagunas, fijó condiciones mejores para los monumentos en beneficio nacional; Sin embargo, faltaba un órgano adecuado para aplicarla.

En 1939 se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en la época cardenista, cuando revivió el interés -- por resolver los problemas indígenas y se creó una atmósfera nacionalista. El instituto organizó para cubrir las funciones de: exploración de las zonas arqueológicas; vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, investigación científica en materia arqueológica y antropológica en general, así como histórica; y publicación de obras relacionadas con esos temas . (39)

(39) Olive Negrete, Julio César. Citado por Jaime Litvak King, - Luis González R. y María del Refugio González. Ob. Cit. Pág. 42.

" La Institución concentró así las actividades científicas, antropológicas, incluyendo las de arqueología, la protección de monumentos, la de formación profesional y las de comunicación científica y educativa, integrando todos los aspectos básicos que en este campo debe cubrir el Estado... El beneficio se hizo sentir a través del crecimiento de la institución y de la importancia que adquirió, creándose con el tiempo multiplicidad de oficinas que desbordaron la estructura inicial y dificultaron el funcionamiento." (40)

Es también un antecedente importante, de la ley sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos, en el plano internacional la carta de Venecia de 1964, emitida por la Unesco, la cual señala en su introducción: "portadores de un mensaje espiritual del pasado, las obras monumentales de los pueblos permanecen en la vida presente como testimonio vivo de sus tradiciones seculares. La humanidad, que cada día toma conciencia de la unidad de los valores humanos, las considera como un patrimonio común, y pensando en las generaciones futuras, se reconoce solidariamente responsable de su conservación. Es su deber transmitir las con toda la riqueza de su autenticidad.

Es por lo tanto esencial que los principios que deben precedir la conservación y la restauración de los monumentos,-

sean elaborados en común y formulados en un plano internacional, aún dejando a cada nación el cuidado de asegurar su aplicación en el marco de su propia cultura y de sus tradiciones." (41)

En esta carta se comprenden seis determinaciones: Definiciones (arts. 1 y 2), objetivo (art. 3), conservación (arts. 4, 5, 6, 7, y 8), restauración (arts. 9, 10, 11, 12 y 13), sitios monumentales (art. 14), excavaciones (art. 15) y documentación y publicación (art. 16). A continuación transcribimos los principales artículos:

Artículo 1. La noción de monumentos histórico, comprende tanto la creación arquitectónica aislada como el sitio urbano o rural que ofrece el testimonio de una civilización particular, de una fase significativa de la evolución, o de un suceso histórico. Se refiere no solamente a las grandes creaciones sino a las obras modestas que han adquirido con el tiempo un significado cultural.

Artículo 3. La conservación y restauración de los monumentos tienen como objetivo salvaguardar tanto la obra de arte como el testimonio histórico.

(41) Carta de Venecia de 1964, UNESCO. Citada por Salvador Díaz-Berrio Fernández. "Conservación de Monumentos y Zonas" INAH Primera Edición. México. 1985. Pág. 104.

Artículo 5. La conservación de los monumentos se beneficia siempre con la dedicación de éstos a un fin útil a la sociedad; esta dedicación es pues deseable pero no puede ni debe alterar la disposición o decoración de los edificios. Es dentro de estos límites donde se debe concebir y se pueden autorizar los arreglos exigidos por la evolución de los usos y las costumbres.

Artículo 9. La restauración es una operación que debe guardar un carácter excepcional. Tiene como fin el conservar y revelar los valores estéticos e históricos del monumento y se fundamenta en el resto hacia la sustancia antigua y los documentos auténticos. Se detiene ahí donde comienza la hipótesis; más allá, todo trabajo de complemento reconocido como indispensable por razones estéticas o técnicas, dependerá de la composición arquitectónica y llevará el sello o la marca de nuestro tiempo. La restauración estará siempre precedida y acompañada por un estudio arqueológico e histórico del monumento.

Artículo 14. Los sitios monumentales deben ser objeto de cuidados especiales con el fin de salvaguardar su integridad y asegurar su saneamiento, su arreglo y su valorización... (42)

Es definitivo, que este tipo de pronunciamientos internacionales, pretenden salvaguardar los bienes con que cada nación

(42) Carta de Venecia de 1964. UNESCO. Citada por Salvador Díaz-Berrio Fernández. Ob. Cit. Págs. 105 y 106.

identifica su historia, su cultura y su arte, una declaración internacional de este tipo, necesita de la voluntad decidida de cada nación, para poder realizarlo.

En la Historia de México y aún en el presente, se ha contado con hombres de un exhacervado espíritu nacional y otros- no tanto, en ese sentido de nacionalismo, según nuestro punto de vista, se encuentra la posibilidad de realizar actos polí- ticos y/o jurídicos, que coadyuven a la conservación de los - monumentos y zonas de carácter histórico, arqueológico, artí- tico, etc., los cuales son la esencia de nuestra Nación.

En la ley sobre monumentos y zonas arqueológicos, artís- ticos e históricos, se encuentra plasmado el ideal de hacer - de nuestro patrimonio, un valor cultural que trascienda el -- plano puramente material, para conformar una conciencia de -- respeto y protección de nuestros valores.

La finalidad de esta ley se advierte en principalmente - en dos de sus artículos, a saber:

Artículo 1º El objeto de ésta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones de orden público.

En este artículo se asienta el carácter de interés social que motiva su creación, planteando que los objetivos de ésta -

ley, deben interesar a todos y cada uno de los que conforman la sociedad mexicana; ya que intenta conservar una parte sustancial de ella misma; y al establecer que sus disposiciones son de orden público, se refiere a un cariz de Derecho público, es decir que tienen un sentido preferente o predominante sobre las disposiciones de Derecho privado. Así se comprende la función de tutela y garantía que el Estado realiza.

En el artículo 2º de la misma ley, se complementa aquella situación de interés social, y se le otorga el sello particular de Utilidad Pública; en virtud al destino de bien común - que deben tener los monumentos arqueológicos, artísticos e -- históricos, dice el artículo 2º: "Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos."

CAPITULO V

REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL,
COMO ELEMENTOS DE CAMBIO EN EL SISTEMA -
REPUBLICANO, FEDERAL MEXICANO.

- 1) LAS REFORMAS Y ADICIONES EN LA CONSTITUCION
GENERAL DE LA REPUBLICA
- 2) DISCUSION Y APROBACION DE LAS REFORMAS Y --
ADICIONES AL ART. 115 CONSTITUCIONAL
- 3) COMPETENCIA MUNICIPAL DESPUES DE LAS REFOR-
MAS AL ART. 115 CONSTITUCIONAL

CAPITULO V

1) LAS REFORMAS Y ADICIONES EN LA CONSTITUCION
GENERAL DE LA REPUBLICA

En un sistema constitucional como el nuestro, se presuponen dos condiciones, el poder constituyente es distinto de -- los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita.

"Cronológicamente el constituyente precede a los poderes-constituidos, cuando aquél ha elaborado su obra formulando y emitiendo su constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constitui-- dos; esto, a su vez, no hace otra cosa que gobernar en los -- términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos- alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de com-- petencia." (1)

"La intangibilidad de la constitución en relación con los poderes significa que la Constitución es rígida. En ningún -- sistema constitucional se admite ciertamente, que cualquier ór-- gano constituido pueda poner la mano en la Constitución, pues tal cosa implicaría la destrucción del estatuto constitucional-

(1) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" Porrúa. Decimoséptima Edición. México. 1980. Pág. 15.

... La rigidez de una constitución proviene, por lo tanto, de que ningún poder constituido—especialmente el Legislativo—pueda tocar la constitución: la flexibilidad consiste en que la Constitución pueda ser modificada por el Poder Legislativo ... La rigidez de la Constitución encuentra su complemento en la forma escrita. Aunque no indispensable, si es conveniente, por motivos de seguridad y de claridad, que la voluntad del - Constituyente se externé por escrito en un documento único y solemne."(2)

Dadas las características de rigidez y forma escrita, -- que presenta nuestra Constitución, habría que pensarse que la posibilidad de reformas y adiciones de la misma, implicaría un procedimiento por demás difícil y lento, más sin embargo la - historia de los cambios constitucionales, nos ha enseñado que en la realidad—debido al presidencialismo—esos cambios, se dan de una manera sencilla, de acuerdo a los programas y/o -- planes de trabajo que tenga el presidente en turno, lo que no ha hecho sino poner de manifiesto una relativa ligereza de -- nuestro sistema de reformabilidad.

En la Constitución de 1857, en su artículo 127 se construyen las bases para el procedimiento de reformas y adiciones, - que prácticamente se retomó en la Constitución de 1917, rezaba de la siguiente manera:

(2) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 30.

Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Este precepto constitucional de 1857, brindó el apoyo -- principal al jefe constitucionalista, Venustiano Carranza, para defender la fuerza del Poder Ejecutivo, y del presidente personal, contra cualquier forma de parlamentarismo; señalando el resultado negativo que el parlamentarismo había tenido en los países latinoamericanos, por los que había sido adoptado.

Sobre esta base y sin mayor discusión por la asamblea -- constituyente, el texto del artículo 135 de la Constitución -- de 1917, quedó como a continuación se transcribe:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada e reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos pre-

sentés, acuerde las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por las mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De tal precepto se deduce que el Congreso de la Unión -- está facultado para realizar reformas o adiciones al texto -- Constitucional; y tácitamente habría de permitirse el que los legisladores ordinarios, por su sola voluntad, pudieran convertirse en constituyentes, al respecto dice Tena Ramírez: -- "La facilidad de realizar las reformas en un solo proceso de un solo ejercicio Legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo... significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores".

Una vez que se asocian el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ejercicio de las funciones -- que les encarga el artículo 135, componen un nuevo órgano que tiene una actividad de poder constituyente, ya no en función de la soberanía, sino en función a las facultades de reformar y de adicionar preceptos constitucionales, que la misma Constitución les otorga.

El constituyente permanente, no tiene facultad para abrogar la Constitución, tan solo puede adicionar y reformar la -- Constitución existente.

Es cierto que nuestra Constitución es considerada rígida, para lo cual establece el procedimiento del que ya hemos hablado; pero también es cierto que las leyes deben adecuarse a las circunstancias y los hechos sociales que experimenta nuestra sociedad, permitiendo con esto, normas legales idóneas para el desarrollo del país, dice Jorge Sayeg Helu, "nuestra Constitución de 1917 inauguró desde entonces la era de un naciente sistema constitucional, en tanto decidió de plano abandonar la -- técnica constitucional clásica del siglo XIX y los rígidos moldes que ésta imponía a toda Carta Magna, para dar paso a un -- nuevo sentido del Derecho Constitucional que hubo de incrustar ya el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, dió también nacimiento, por ello mismo tal vez, a un nuevo concepto en materia de reformabilidad constitucional, caracterizado por haber dejado de reconocer, en el cuerpo mismo de la Constitución, el ya anacrónico prurito que sobre -- su intocabilidad parecía existir en el mundo entero... Pero si necesitamos ciertamente, un sistema de reformas a la Constitución que le permita, como hasta ahora, venirse actualizando -- día a día, adaptándose a la cambiante realidad que regula sin -- variar mayormente su esencia, y pareciendo de tal suerte, hacerse un tanto flexible dentro de su rigidez y-- valgámonos la -- expresión-- , necesitamos también que aquél le asegure la respetabilidad que indudablemente le corresponde como ley fundamental del país."

Reconocemos realmente, la necesidad de reformar o adicionar la Constitución, siempre y cuando, quienes tengan la facultad de la iniciativa tengan conciencia escrupulosa, nacional y responsable, de hacer los cambios que verdaderamente, - procuren el beneficio de los grupos y/o personas que componen la sociedad mexicana. En este respecto se requiere de una verdadera acción responsable, crítica y capaz, de quienes intergran el Poder Legislativo, para lograr así en la realidad un equilibrio de poderes; y no como se ha visto en la mayor parte de las reformas, se reduzcan a aprobar al vapor las iniciativas del Poder Ejecutivo. Que los legisladores sean verdaderos representantes del pueblo, y por lo tanto se dediquen a - resolver los problemas del ámbito social, reformando o adicioando lo estrictamente necesario.

Para culminar esta parte de nuestro estudio, diremos que adicionar significa agregar algo nuevo a lo ya existente, -- es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe, dice Tena Ramírez: toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los - preceptos existentes; pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por la que en ese caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, - ya que hay derogación tácita del precepto anterior para ser -

reemplazado por el posterior, incompatible con aquél... Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro; en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento... Reforma es, por último, en su acepción característica la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.

2) DISCUSION Y APROBACION DE LAS REFORMAS Y
ADICIONES AL ARTICULO 155 CONSTITUCIONAL.

El papel que juegan los legisladores en el devenir político, social y económico, trasciende, hasta la esfera de los --- avances de una sociedad que intenta ampliar su vida democrática; en este intento, y en las condiciones actuales de nuestro país, envuelto en la crisis económica más difícil de los últimos tiempos, los partidos políticos deben luchar de manera --- responsable y comprometida, por lograr los anhelos de la sociedad mexicana.

La pasada reforma política consiguió en parte, mayor --- apertura democrática, dando acceso a la cámara de representantes, a corrientes ideológicas minoritarias, esto obviamente, --- permite que haya mayor discusión--- aunque a veces esta sea intrascendente dentro del cuerpo legislativo.

" El gobierno debe proteger la actividad de los partidos --- políticos, porque estos cuando actúan cívica y patrióticamente, deben considerarse como organismos de interés nacional. --- Un acto de legitimación del poder--- dice Rafael Preciado Hernández--- estriba en que el Estado reconozca, aliente y proteja la constitución y desarrollo de los partidos políticos permanentes y nacionales, garantizando su independencia y funcionamiento con medios técnicos adecuados." (3)

- (3) Preciado Hernández, Rafael. "Ensayos Filosóficos, Jurídicos y Políticos". Jus. Primera Edición. México. 1977. Pág. 228.

Los partidos políticos deben estar atentos a las situaciones que vive la nación, estudiando y discutiendo con voluntad patriótica y no sectorial, los problemas que enfrenta el país, criticando fundadamente con veracidad y sobriedad la actuación del gobierno en turno.

"La Independencia del partido político debe ser afirmada y garantizada en primer término frente al poder, y luego frente a todo sector de la sociedad que represente un interés parcial, o que no sea propiamente político... Como la historia de las grandes democracias nos muestra que en ellas los partidos políticos desempeñan un papel de primer orden en la vida institucional del Estado, lo que menos se puede exigir de un gobierno que se autocalifica de democrático es que reglamente teórica y prácticamente la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos, de modo que su estructura haga de ellos instituciones cívicas permanentes, nacionales e independientes, que sean verdaderas escuelas de ciudadanía y aseguren la consulta sincera e imparcial de la voluntad popular debidamente informada y respetada." (4)

En esta parte de nuestro estudio, transcribiremos los -- conceptos vertidos en la cámara de diputados, de algunos de sus integrantes que pertenecen a distintos partidos políticos, tratando de abreviar, y limitandonos a mencionar solo lo que nos parezca importante para nuestro trabajo. Lo que a continuación transcribimos fue extraído de documentos editados por

(4) Preciado Hernández, Rafael. Ob. Cit. Pág. 228.

el Centro Nacional de Estudios Municipales, donde se publicó la discusión del proyecto de Decreto de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.

Diputado RAUL REA CARVAJAL, del PSUM (en contra):

Hemos leído con toda atención el proyecto de iniciativa y el proyecto de dictamen sobre las reformas al artículo 115. Entendemos que el municipio obtiene su autonomía porque el -- origen de su ejercicio en cuanto a su organización, su gobierno no son anteriores al de los Estados y de la Federación, y --- que como forma de poder público de la sociedad vecinal, debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa ejecutiva, judicial, social y hacendaria, y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autoimposición y autoseguridad; todos por decisión y a nombre de los vecinos.

Por eso recogemos con simpatía la iniciativa que incorpora una vieja demanda de las fuerzas revolucionarias en el sentido de que los ayuntamientos, como todo cuerpo colegiado, se integre con una representación proporcional en donde se incluyan todos los sectores y clases sociales representados a través de los partidos políticos, porque dado los derechos que ha de ejercer y las funciones que ha de realizar, debe ser -- siempre para otorgar a los vecinos los servicios que éstos requieren, sin distinción y sin discriminación de ninguna naturaleza...

... Reconocemos también como un avance, que se determine otorgar al municipio mayores recursos procedentes de la propiedad inmueble así como también que se haya aceptado que los Ayuntamientos sin intervención de las legislaturas de los Estados pueda determinar sus presupuestos de egresos. Sin embar

go, consideramos que choca contra el principio de, que el municipio administrará libremente su hacienda, el hecho de que las legislaturas queden facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los Ayuntamientos, y más todavía cuando se obliga al Ayuntamiento a rendir cuentas a la legislatura, cuando nosotros entendemos que debieran ser los funcionarios que manejan fondos como el tesorero y el presidente municipal los que rindieran cuentas al Cabildo en sesión abierta frente al pueblo y que fuera ante la legislatura solamente cuando se hubiesen manejado subsidios o cantidades aportadas por los Estados o la Federación, o bien, cuando quedara en entredicho o se cuestionara fundadamente la honestidad de los Ayuntamientos.

Por otro lado, sabemos que no puede haber democracia --- cuando no existe libertad y si entendemos por libertad la posibilidad real para satisfacer las más ingentes necesidades, entonces un municipio no es libre cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad.

Y por lo tanto esto deteriora y destruye las formas democráticas en el ámbito municipal.

Consideramos que la Constitución Federal debiera señalar con precisión los enunciados de los servicios que deba pres-

tar el Ayuntamiento, para que las legislaturas locales no atribuyan a otras instituciones estas funciones, señalando además que los organismos de vecinos o de otras instituciones que se constituyen para participar en el quehacer municipal, queden -- siempre sujetas, subordinadas al Ayuntamiento y que éste en todo momento tenga el derecho de desaparecerles, o bien de rescindir los convenios que hayan sido contratados previamente -- cuando así proceda a los intereses del Ayuntamiento. Con esto se evitaría que la concurrencia de los Estados absorbiera las funciones que corresponden a los municipios y de lo cual hay muchos ejemplos en este país.

Y por otro lado se evitaría también constituir organismos paralelos a las funciones del gobierno municipal. Sin embargo, lo que no podemos aceptar porque eso atenta, vulnera y liquida el principio del municipio libre, es el hecho de que sean las legislaturas de los Estados las que tengan en derecho de desintegrar, desaparecer, a los Ayuntamientos. Porque la autonomía municipal si la llevamos hasta sus últimas consecuencias, con una interpretación ortodoxa de la misma, tendríamos que entender y aceptar que debieran ser los Ayuntamientos los que calificarán en última instancia sus propias elecciones. Y que solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho de modificar estas disposiciones o de revocar el mandato por ellos mismos...

Diputado JAVIER BLANCO SANCHEZ, del PAN (en pro):

Y sin embargo avanzamos, afirmé cuando estaba conformándose esta legislatura, una noche como ésta ante una asamblea tan fatigada como ésta y sin embargo, avanzamos; tendré que sostener en esta noche señor Presidente, compañeros vicepresidentes, señores diputados y diputadas, para retomar la tercera posición que con el tiempo ha venido realizando toda fracción parlamentaria de miembros de Acción Nacional que desde 1946 integraron el Poder Legislativo Federal; tercera posición, congruente con una firme vocación municipalista y libertaria, -- que desde su origen en 1939, Acción Nacional, presentó a la opinión pública de México como compromiso y bandera de lucha, el municipio libre. Esta vocación municipalista nos hizo decir en el pasado, en coincidencia con nuestros antecesores -- ilustres y sabios del constituyentes del 17 que era necesario fortalecer la autenticidad del municipio libre, dotándolo de hacienda suficiente y devolviéndole sus facultades de libertad para administrarla.

Esta noche venimos al reencuentro de algo que siempre -- nos ha tenido preocupados y enamorados. Este maravilloso microuniverso que es la persona humana, que abre sus ojos y su inteligencia a una realidad humana concreta en el seno de -- una familia que en su doble vertiente inseparable de individualidad y de sociabilidad, tiende a ser solidario en el seno

del hogar, y amplía en círculos crecientes esta necesidad de su naturaleza, creciendo en la solidaridad del resto de sus propios miembros consanguíneos de las familias de su calle, de su barrio, de su colonia, de su pueblo, que va cobrando conciencia de su comunidad en un horizonte familiar que por conocido no teme. Ese amado horizonte, compañeros diputados, que en feliz frase de Efraín González Luna: es la patria chica que todos amamos en el gran contexto de la patria grande-amada de México, en la que tuvimos la dicha y el privilegio de nacer, pero con la que tenemos la grave responsabilidad de preocuparnos por su ventura o por su desgracia. Esta patria chica es el municipio. Cuando a un ciudadano cualquiera se le pregunta; ¿De dónde es? Lo primero que contesta... de tal pueblo, pero de ese tal pueblo crece su orgullo de presentación, y se va al ámbito del Estado de tal Estado, y después con el máximo de los orgullos de México. Esa patria amada -- que es el municipio.

Cita a Hilario Medina cuando discursó en el Constituyente de Querétaro, respecto de la libertad hacendaria del municipio; así como a Martínez Escobar y a Heriberto Jara...

... Descubriremos con modestia y humildad que no hay -- técnica nueva en el parlamento de que podamos orgullecernos, que no estamos inventando las grandes urgencias y necesidades de la nación, porque ellos las vieron, las previeron, las -- discutieron y las normaron; que es culpa de los tiempos pos-

teriores, que es culpa de las desviaciones contrarevolucionarias el abandono en que devino la verdad libertaria de los municipios, de los municipios que fueron constreñidos paulatinamente por las acciones económicas contrarias a su hacienda, - por acciones que interpusieron autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, por acciones que -- los cacicazgos sanguinarios en los que se ha fincado la corrupción política fueron creando interesadamente para destruir al municipio libre, escuela de ciudadanía al municipio libre-escuela de democracia, al municipio libre escuela de solidaridad humana, localista, estatal y nacional. Por eso ahora de bemos saludar con beneplácito esta iniciativa del ejecutivo - que viene a retomar este deber y esta deuda de la Revolución del gobierno para con el municipio mexicano. Esta iniciativa que de acuerdo con el diputado Rea y de los señores diputa dos del PSUM no llena de todo las necesidades y requerimientos de la realidad municipal mexicana. Que deja muchas cosas- qué desear, pero que en esencia, devuelve al municipio cau- dal y hacienda, facultad de administración hacendaria y su de recho original de tipo legislativo para los efectos de su pro pia vida interior en su propia jurisdicción...

Diputado ALFREDO REYES CONTRERAS, del PPS (en contra):

Sin duda un tema apasionante de la vida de México ha sido el del municipio. Cuando se inició el movimiento armado de ---

1910, éste tema candente estaba al lado de los otros como el de la clase obrera, como el de los campesinos, como el de la interferencia de la inversión extranjera en la vida económica de México. Estaba este tema también al lado de la restricción de las libertades políticas, que había impuesto el porfiriato. Por eso el interés del Partido Popular Socialista - en abordar con la mayor amplitud posible la iniciativa enviada por el ejecutivo y el dictamen que recayó sobre esa iniciativa.

Tenemos la impresión de que la, iniciativa que hoy examinamos esta inscrita al lado de aquéllas que no contribuyen a la ampliación del régimen democrático en nuestro país, que no contribuyen al mejoramiento de la vida del pueblo...

... Nosotros consideramos que el Ayuntamiento, para su eficaz funcionamiento, debe tener la función ejecutiva y la función judicial. La función ejecutiva a cargo del Presidente Municipal, que debe llevar a la práctica los acuerdos del Cabildo; la función legislativa precisamente debe recaer sobre el Cabildo como órgano colegiado soberano en el interior del Ayuntamiento, y la función judicial también debe estar dentro de las funciones que le correspondan al Ayuntamiento...

...Porque consideramos que esta iniciativa restringe aún más la vida municipal, el Partido Popular Socialista votará -

en contra en lo general y, además, suplico a la Presidencia- que ordene a la Secretaría que lea una serie de adiciones y reformas que nosotros hacemos al dictamen y que dejo a la Se cretaría para su lectura.

EL PRESIDENTE:

Proceda la Secretaría a dar lectura.

EL SECRETARIO:

Adiciones y reformas que con base a los artículos 124 y 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Ge neral de los Estados Unidos Mexicanos, propone la fracción- parlamentaria del Partido Popular Socialista en torno al --- artículo 115 de la Constitución.

Primero. El párrafo segundo de la fracción I debe que-- dar como sigue:

"1. Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de - de propietarios no podrán ser electos para el período inmedia to con el carácter de suplentes, pero los que tengan el caráct

ter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio."

Segundo. Los párrafos 3^a, 4^a, y 5^a de la misma fracción I se sustituyen para quedar en los siguientes términos:

"Se reconoce a los ciudadanos de los municipios el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición que se hará pública. Se reconoce también el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal y de uno o varios de los regidores o de todo el ayuntamiento por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón, comprobada que sea, la Comisión Municipal Electoral declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes."

Tercero. En la fracción II el Partido Popular Socialista plantea la siguiente redacción:

"2. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. Los ayuntamientos poseer-

rán facultades para expedir sus propios bandos municipales, - reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de -- observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Cuarto. La fracción III deberá contener la siguiente redacción en su primera parte:

"3. Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; - c) Limpia; d) Mercados y Centrales de Abasto; e) Panteones; - f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito y/o los demás servicios que no estén reservados a la federación y a los Estados."

Quinto. Para la fracción IV plateamos la siguiente redacción:

"4. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con:

a) El total del impuesto predial que se obtenga en su territorio, los que se obtengan por fraccionamiento, división, - consolidación y traslación de la propiedad de inmuebles en su jurisdicción. Los municipios podrán celebrar convenios con el

Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales que serán cubiertas por - la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos- y plazos que anualmente se determinen.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios pu blicos a su cargo.

d) Los rendimientos por la explotación de sus propios bienes.

Los ayuntamientos crearán e impulsarán sus propias empre-- sas municipales que requiera el desarrollo de la comunidad".

Sexto. El párrafo 3º de la fracción IV debe quedar en los- siguientes términos:

"Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de ingresos y egresos con base en el contenido de esta fracción IV."

Séptimo. La fracción IX debe quedar con la siguiente redac ción:

"IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus -
trabajadores se regirán con base en lo dispuesto en el artícu
lo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi
canos, y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios ob-
servarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se
refiere."

VIVA MEXICO.- Sala de Sesiones de la Honorable Cámara de
Diputados.- 29 de diciembre de 1982.- Por la Fracción Parla--
mentaria del PPS.- Diputado Alfredo Reyes Contreras.

EL PRESIDENTE:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 125 del -
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, consulte -
la Secretaría en votación económica si se admite a discusión-
la modificación propuesta.

EL SECRETARIO:

Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la ---
Asamblea si es de admitirse la proposición propuesta por el -
PPS.

Desechada, señor Presidente.

Después participan el Diputado CESAR HUMBERTO GONZALEZ - MAGALLON, del PST y el Diputado BALTAZAR IGNACIO VALADEZ MONTO YA, del PDM discurrieron a favor del dictamen.

Diputado SANI DAVID DAVID, del PRI (en pro):

Vengo a hacer uso de la palabra con humildad y con respeto a todos los mexicanos de ayer y de hoy que han hecho de esta tribuna de las más respetables del país sobre todo en un tema de tanta trascendencia nacional como es el municipio libre.

El conjunto de las iniciativas enviadas por el ejecutivo a esta Honorable Cámara de Diputados, están sustentadas en -- una fé inquebrantable en la capacidad de las vías institucionales para modificar en forma revolucionaria a la realidad.

El país ha crecido, se ha modernizado, pero ha conservado rezagos, incongruencias, y en ocasiones se han desarrollado tendencias poco saludables para su buena marcha.

La complejidad alcanzada por nuestra economía y por nuestra sociedad civil, exigen una respuesta intensamente participativa en todos los grupos sociales del país...

... Dentro de nuestro esquema de organización política -

el municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial; es el órgano gubernamental que más cerca se haya de los problemas que cotidianamente vive la comunidad nacional. El municipio representa el nivel de gobierno que menos se ha beneficiado del progreso de desarrollo económico y social que vive el país, al lado de municipios fuertes que han logrado desarrollar su economía y su administración, subsisten lamentablemente otros con necesidades fundamentales, con problemas ancestrales y con aparatos administrativos ineficientes que no responden a las exigencias que les plantean sus respectivas comunidades.

Sabemos que los conceptos que dieron origen a los municipios han sido desvirtuados. La carencia de recursos económicos no es siempre la causa principal de los problemas. El municipio ya no impulsor del desarrollo ni generador de riqueza y bienestar, es en el mejor de los casos un simple receptor del desarrollo.

El municipio ya no produce para satisfacer sus propias necesidades; se le han impuesto patrones de consumo ajenos, depende de insumos externos. Aunque al municipio se le otorgarían abundantes recursos, no sabría ni podría convertirlos en riqueza, mucho menos multiplicarlos, consecuencia esto del centralismo acendrado de la Federación.

La armonía económica y social del país tiene que ver entonces, con la perfecta adecuación que se pueda lograr entre los fines nacionales y los particulares del municipio del --- país. Indudablemente que una estructura centralista dificulta lo anterior y favorece privilegios e irracionalidades y, sobre todo, favorece al desperdicio de toda riqueza de la experiencia local en una lógica de colonialismo interno que favorece al centro en detrimento de la periferia.

Esto fué algo que percibió el Presidente de la Madrid durante su campaña: el reclamo de las fuerzas locales de mejores días para participar en la construcción de nuestro desarrollo.

La iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 - constitucional propone medidas descentralizadoras en lo administrativo y en lo político. Por su naturaleza, estas medidas permitieran, en el mediano plazo, desarticular una estructura de centralismo yuxtapuesto, como lo llamó el Secretario de Gobernación hace unos días en su comparecencia en la Cámara de Senadores. Permea así, los distintos campos de la vida nacional. La comisión ha recogido con toda atigencia las consideraciones formuladas por todos los partidos políticos y que aquí sus respetables representantes lo han expresado en esta tribuna y conviene con aquellos que han aseverado -- la trascendencia de esta medida, de cuya perfectabilidad -- sera posible como en toda obra social, y lamenta no concor-

dar con expresiones que desvirtúan el alcance y contenido de esta reforma constitucional, por considerar que adolecen de razón...

...Consideramos que el municipio debe ser la escuela política y administrativa por excelencia. Por ello la integración plural de los ayuntamientos, por si misma garantiza que se fortalezca su funcionamiento real, evita desviaciones y garantiza que cada núcleo de la comuna este representado en la medida de su importancia...

... En síntesis, compañeros diputados, el municipio como unidad organizadora de la vida en la comunidad, sigue vigente. Su reforzamiento es de la comunidad a la cual se le posibilita su arraigo y su bienestar. México es una nación que con más intensidad siente la necesidad de descentralizar y puede tener las condiciones para lograrlo, si aprovechamos este aliento histórico, para encontrar la senda de este desarrollo descentralizador que devuelve la vida a las regiones abandonadas.

El municipio posee atributos para convertirse en el motor de la descentralización. Las soluciones municipales emanarán de los propios municipios, que sus habitantes decidan la medida y la forma sosteniéndoles y ensanchándoles el apo-

yo nacional y estatal, pero no interfiriendo o malinterpretando sus funciones políticas de servicio y de organización social.

Debemos volver a los orígenes, humanizar la vida de la comunidad, evitar que nuevos espejismos de desarrollo nos -- deslumbren. Nunca como ahora tan importantes y lógicamente, -- debemos partir del principio de escasez, esa una verdad incluyente que nos impone la crisis.

Enfrentar el movimiento centralizador, reparar la injusticia que sufren las pequeñas comunidades, solo será posible si tenemos confianza en los hombres que todavía se niegan a -- emprender el éxodo hacia los engañosos espejismos del país -- más allá de nuestras fronteras. Confiamos en esos hombres -- que, en contacto con su tierra original, quieren dar batalla por México.

Este nuevo federalismo tiene un denominador común; el -- rumbo histórico del país con base en la soberanía nacional, -- en un desarrollo, equilibrado, en una mejor distribución de -- recursos y de riquezas, en una mayor competencia y participación política de entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

No podemos ni debemos dar marcha atrás; avanzamos en la consolidación del municipio libre. Tan insensato sería volver a un poder centralista, absorbente e impositivo, como ence--

rrarse en un aislamiento provinciano irracional miope. El impulso tiene que ser armónico, uniforme y coordinado para lograr un desarrollo mas equitativo, sin privilegios ni rezagos.

Compañeros diputados: este proyecto significa un extraordinario estímulo a la sensibilidad y capacidad técnica y política, pues deberá ser capaz de permitir la integración del talento y la voluntad de 70 millones de mexicanos.

Mediante esta iniciativa el Presidente de la Madrid nos convoca a una nueva forma de hacer política, un nuevo estilo de comportamiento, en el que la emoción y la razón se deben conjugar para obtener mejores resultados del trabajo organizado de la sociedad. Para acceder con la democratización integral la descentralización de la vida nacional y nacionalismo revolucionario a la sociedad igualitaria que aspiramos todos los mexicanos.

La decisión será tomada y tocará al pueblo de México, - del que somos parte vigilar su estricto cumplimiento...

Luego interviene el Diputado ROGER CICERO MACKINNEY, del PAN, a favor de la Reforma y propone que se adicione a la -- fracción séptima de la iniciativa presidencia, lo siguiente:

"Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición - de los ayuntamientos de los mencionados municipios permanentemente, siempre que los ayuntamientos, en función de su autoridad la requieran".

Modificación que no es admitida por la asamblea, conti--
núa la sesión.

EL PRESIDENTE:

Consulte la Secretaría si el dictamen se encuentra sufi-
cientemente discutido en lo general.

EL SECRETARIO:

En votación económica se pregunta a la Asamblea si se --
considera suficientemente discutido el dictamen en lo general.
Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa sírvase-
manifestarlo.

Suficientemente discutido, señor Presidente.

EL PRESIDENTE:

Para los efectos del artículo 134 del Reglamento Interior
del Congreso General se consulta a la Asamblea si algún ciudada

dano diputado desea hacer reserva expresa de alguna fracción de este precepto para su discusión en lo particular.

(CINGUN DIPUTADO HACE RESERVACION ALGUNA)

EL PRESIDENTE:

En consecuencia, proceda a la Secretaría a tomar la vota ción nominal en lo general y en lo particular en un solo acto.

(LA SECRETARIA TOMA LA VOTACION)

EL PRESIDENTE:

La Presidencia declara aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL SECRETARIO:

Pasa a las legislaturas de los Estados para sus efectos - constitucionales.

EL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECLARATORIA EN LA COMISION - PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION.

TERCERA COMISION DE TRABAJO.

HONORABLE ASAMBLEA:

Ala comisión que suscribe, fué turnado el expediente que contiene el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La comisión valora la profundidad de la reforma al artículo 115 Constitucional por cuanto en principio constituirá un factor de descentralización, desconcentración y democratización de la vida nacional. La instancia municipal es el punto de partida de la unidad nacional y el arranque de su desarrollo. Al fortalecerse el municipio, se vigoriza el federalismo y se solidifica la unidad nacional.

En el análisis de los expedientes con las aprobaciones de las Legislaturas Estatales, la comisión ha advertido que en los Estados de la República no sólo se manifiesta solidaridad con esta reforma promovida por el Ejecutivo Federal, sino entusiasmo y esperanza por las perspectivas que ofrece para estimular el desarrollo integral de la democracia política, económica y social del país. La reforma cuya aprobación se computa es congruente con los programas nacionales de desarrollo y con los planes que los gobiernos federal y estatal han-

proyectado para hacer avanzar a México por encima de sus crisis temporales y coyunturales.

El proyecto de reformas y adiciones fué aprobado en su oportunidad por la Honorable Cámara de Senadores y la Honorable Cámara de Diputados, la que , en cumplimiento a los dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, lo turnó a las Honorables Legislaturas de los Estados, de manera -- que quedase completada la intervención del constituyente permanente para elevar a la jerarquía constitucional y formar parte del pacto federalista aquellas reformas iniciadas por el ciudadano Presidente de la República.

En el expediente que ha sido turnado a la Comisión Dictaminadora, consta que el Proyecto de Decreto ha merecido la -- aprobación de las Legislaturas de los siguientes Estados: --- Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Efectuado el cómputo, se desprende que el Proyecto ha merecido la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas y por consiguiente procede declararse la aprobación de la reforma y adición al proyecto de referencia.

Por tales razones y para dar debido cumplimiento a los -
dispuesto por el artículo 135 constitucional, la Comisión que
suscribe se permite someter a la aprobación de la Honorable -
Asamblea, el siguiente

PROYECTO DE DECLARATORIA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTI-
CULO 115 CONSTITUCIONAL.

La comisión permanente del Honorable Congreso de los Esta-
dos Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere -
el artículo 135 de la Constitución General de la República y-
previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legisla-
turas de los Estados, declara reformado y adicionado el artí-
culo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Me-
xicanos.

ARTICULO UNICO. Se reforma y adiciona el artículo 115 de
la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para
quedar como sigue:

ARTICULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen in-
terior, la forma de gobierno republicano, representativo, po-
pular, teniendo como base de su división territorial y de su
organización política y administrativa el municipio libre, --
conforme a las bases siguientes:

1. 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 período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento, o por 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, ha menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por-

renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si - conforme a la ley no procediere que entrarán en funciones -- los suplentes ni que se celebran nuevas elecciones, las legis- laturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipa- les que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo- será substituido por su suplente, o se procederá según lo dis- ponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad ju- rídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de -- acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las - legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen go- bierno y los reglamentos, circulares y disposiciones adminis- trativas de observanciageneral dentro de sus respectivas jurí- dicciones.

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

- a) Agua Potable y Alcantarillado
- b) Alumbrado Público

- c) Limpia
- d) Mercados y Centrales de Abasto.
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, Parques y Jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) los demás que las Legislaturas locales determinen.

Según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de -- sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en - la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar li-- cencias y permisos para construcciones, y participar en la --- creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Pa-- ra tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el pá-- rrafo tercero del artículo 27 de ésta Constitución, expedirán-- los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren ne-- cesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territo-- rios municipales de dos o más entidades federativas formen o - tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, - las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el -- ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera -- conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con ape-- go a la ley federal de la materia.

VII.El ejecutivo federal y los gobernadores de los Esta-- dos tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios -- donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados podrán durar en su -

encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y -- por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún -- con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o en en cargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del --- constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano-que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos-años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un - ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residenen cia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores - al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios obser-

varán éstas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la --- prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados serán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo interior.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor - al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de - la Federación.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir - de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes - locales, respectivamente para proveer al debido cumplimiento - de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones

locales y las participaciones a que se refieren los incisos - a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios - a partir del 1º de enero de 1984.

Sala de comisiones de la comisión permanente del H. Congreso de la Unión.- México D.F., a 1ª de febrero de 1983.

LA ASAMBLEA LA APRUEBA EN SUS TERMINOS Y ES ENVIADA AL - EJECUTIVO FEDERAL PARA SU EXPEDICION CORRESPONDIENTE. (Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 3 de febrero de 1983)

Estas reformas al artículo 115 constitucional, marcan un importante avance en la descentralización del sistema político-administrativo de México, sin duda, las nuevas atribuciones que se les dan a los ayuntamientos, permiten el desarrollo de los municipios, siempre y cuando, las autoridades municipales actúen con madurez política para defender la autonomía y buscar el desarrollo Integral en cada municipio, los resultados que se obtengan del acatamiento de estas nuevas disposiciones, se notarán no de manera inmediata, en virtud a -- los cambios que deberán darse en todos los ámbitos políticos y administrativos que convengan en la vida municipal; sin -- embargo debemos confiar en el respeto a nuestras leyes por -- parte de gobernados y gobernantes. Procurar el progreso de -- los municipios en México, es buscar un desarrollo equilibrado

nacional y adecuado a nuestras realidades.

El nuevo marco del artículo 115, contempla una intención por lograr el cambio social desde la base de la sociedad mexicana, que es el municipio, pero para que se consiga tal cambio, es menester la participación activa de los vecinos del municipio, tanto en la elección de sus autoridades, como en la protección de sus intereses colectivos, exigiendo a las mismas autoridades el cumplimiento de sus obligaciones y facultades; así como el respeto de la autonomía municipal, por parte de las autoridades federales y estatales; en la medida que el conglomerado social que integran los distintos municipios, trate de superar sus problemas con un sentido solidario y de sana convivencia, la vecindad municipal podrá ir a la vanguardia de la acción social para el progreso regional, estatal y federal.

3) COMPETENCIA MUNICIPAL DESPUES DE LAS
REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

"El municipio debe ser lo que el constituyente deseaba: la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la base y el motor de nuestro federalismo, el gobierno de las pequeñas y medianas comunidades por quienes conocen sus problemas y puedan resolverlos en la forma más adecuada.

La descentralización administrativa por región de los municipio presupone que en una cierta parte del territorio se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa que coincide con la política y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalan.

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos -- que señalan la Constitución General de la República, la del Estado y la ley local; que tienen una cierta competencia propia." (5)

La competencia indudablemente, esta delimitada por la --

- (5) Madrid Hurtado, Miguel de la. "Elementos de Derecho Constitucional". Instituto de Capacitación Política. Primera Edición. México. 1983. Pág. 365.

Constitución y las leyes que de ella emanan; por ende todas - las atribuciones de cualquier autoridad federal, estatal o municipal encuentran su fundamento en un cuerpo legal.

Competencia es la potestad de un órgano de jurisdicción- para ejercerla en un caso concreto. Es la idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos. (6)

En nuestro sistema federal la competencia de cada autoridad, se encuentra establecida en el Artículo 124 de la Constitución, que consagra:

Art. 124. Las facultades que no esten expresamente concedidas por esta Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los estados.

De este artículo se desprende, que aquellas competencias que no se encuentren conferidas a la federación se entienden conferidas a las entidades federativas. Una de estas competencias es precisamente la organización municipal de cada estado, aunque para ella habrá de ajustarse a las bases que establece el artículo 115. El que estas bases se fijen en la Constitución Federal no convierte al Municipio en materia federal, -- tan sólo fija los límites de la competencia local para su organización interna.

(6) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Porrúa. Octava Edición. México. 1979. Pág. 158.

Las facultades generales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos a los expresamente previstos...El límite de las facultades esta donde termina su expresa enumeración... Las llamadas facultades concurrentes son las que (por excepción) pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación.

(7)

El sistema de competencias que la Constitución señala, - fija la competencia del municipio, principalmente en el artículo 115 y en algunos otros preceptos de la misma Carta Magna, a continuación enumeraremos algunas de las principales -- atribuciones del Municipio:

1. El municipio es una sociedad global, una organización social completa, y como tal, sus miembros tienen el - derecho y la obligación de elegir sus autoridades, me diante elección popular directa en el caso de presidente municipales, síndico (s) y regidores.
2. Cuentan con personalidad jurídica propia, y manejan - conforme a la ley su patrimonio.
3. Tienen la facultad de expedir sus propios bandos de - policía y buen gobierno y reglamentos para su particu

(7) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" Porrúa Decimoséptima Edición. México. 1980. Pág. 119.

lar funcionamiento. Estas son facultades Reglamentarias del ayuntamiento que elaboran de acuerdo con las bases normativas que establecen las legislaturas de los Estados. Con esto se fortalece al municipio en sus funciones legislativas. En este aspecto tiene que determinarse que se trata de reglamentos autónomos, pero - se cuida que sean expedidos dentro de las bases de la ley local.

4. Están encargados de prestar los servicios públicos municipales, con el auxilio de los estados cuando sea necesario, tales como: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; -- panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito y los demás que determinen las legislaturas locales, de acuerdo con las condiciones socio-económicas de cada municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.
5. Nuestra Constitución establece la disposición que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de los ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.
6. El municipio tiene la facultad de disponer libremente

de su hacienda, la que se integra con los rendimientos de sus bienes, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan, pero en todo caso percibirán: lo relacionado con el impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

7. Percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les corresponde a los estados y que se fije la legislatura local (artículo 73, fracción XXIX).
8. Los ayuntamientos están facultados para aprobar su presupuesto de egresos.
9. En los términos de las leyes federales y estatales, -- los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo y sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en relación con ello, expedir reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

10. Planear y regular, de manera conjunta y coordinada con otros municipios, el desarrollo de centros urbanos.
11. Celebrar convenios con el estado a efecto de que los - municipios asuman la prestación de los servicios o la atención a las diferentes funciones.
12. Dan entera fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados (artículo 121, fracción I).
13. Dan validez a los actos del registro civil realizados en otros estados (artículo 121, fracción IV).
14. Imparten instrucción cívica y militar a los mexicanos (artículo 31, fracción IV).
15. Llevan un catastro municipal (artículo 36, fracción I)
16. Validan los títulos profesionales expedidos en diversos estados (artículo 121, fracción I).
17. Llevan un registro de los ministros de los cultos (artículo 130, fracción I).

CAPITULO VI

CONFLICTOS SURGIDOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
Y LA LEY FEDERAL EN EL CASO CONCRETO.

- 1) RAIZ DEL CONFLICTO.
- 2) INTERES NACIONAL, AUTONOMIA MUNICIPAL Y SEGURIDAD JURIDICA; PRINCIPAL VALOR JURIDICO— SOCIAL A PROTEGER

CAPITULO VI

CONFLICTOS SURGIDOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
Y LA LEY FEDERAL EN EL CASO CONCRETO

1) RAIZ DEL CONFLICTO

Si hubieramos tratado de localizar la raíz del conflicto, sin haber atendido antes a los elementos filosóficos, jurídicos y sociológicos que envuelven a la sociedad mexicana, como aquí lo hemos hecho, seguramente que no tendríamos los suficientes fundamentos para poder emitir algunos juicios, - que contaran con un apoyo más o menos valedero, que nos permita ubicar, en principio donde se localiza el problema; para luego poder dar nuestra opinión acerca de como se pueden resolver los conflictos surgidos de las reformas al artículo 115 constitucional y a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Hemos dicho en el presente trabajo, que el Derecho tiene que atender a las necesidades colectivas, para poder ser un Instrumento útil a la sociedad; de otra manera— sin negar su existencia—, sólo tiene un significado formalista, sistémico y orgánico; pero no cumple los objetivos de una comunidad que pretende alcanzar— mediante un orden normativo— el progreso en todos los aspectos de la vida social.

Es evidente que en una nación donde priva el Derecho co

mo régimen de gobierno y de las relaciones sociales, los adelantos en el plano político, social y económico, se consiguen contando de antemano con unas normas que lo permitan, actuando dentro de la legalidad. Los cambios en el status jurídico, o de alguna disposición concreta, deben ser consecuencia de la voluntad que tienen aquellos que están facultados para -- iniciar o modificar la ley, por satisfacer una necesidad colectiva apremiante, ya sea en el campo de los derechos particulares de cada individuo, o en el de los intereses puramente sociales. Aunque, como lo hemos manifestado en párrafos anteriores, en nuestro régimen legal son pocas las ocasiones en que se busca adaptar las normas jurídicas a los muchos -- cambios que se experimentan en el ámbito social; se han dado algunas reformas significativas, como ha sido el caso de las reformas al artículo 115 Constitucional.

Las reformas en nuestro Sistema Constitucional corresponden a hacerlas al Constituyente permanente, autorizado por el artículo 135 de la Carta Magna; pero en este caso la iniciativa fué presentada por el Poder Ejecutivo de la Unión, - el cual instrumentó un operativo, que a nuestro juicio nos parece bastante aceptable, y es la consulta popular; tomando en cuenta la poca o nula actividad que desarrollan los legisladores, en su función de representantes populares y en la formación de leyes. A continuación mencionaremos los principales argumentos que expuso el Ejecutivo, por medio del Se--

cretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, sobre la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, en el Senado de la República.

"... Invitado para ampliar las motivaciones de la iniciativa presidencia de reformas y adiciones al artículo 115- Constitucional, me permito iniciar esta presentación mencionando algunas palabras que pronunciara el Presidente Miguelde la Madrid en su campaña electoral, que ejemplifican su de terminación de impulsar el desarrollo del municipio mexicano:

" No basta que fortalezcamos a los gobiernos de los estados para poder cumplir las metas del desarrollo integral - en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social; debemos impulsar la institución del Municipio-Libre otorgándole más facilidades y con ellas, más recursos- para que asuma su responsabilidad: de otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de frustración, en vez - de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz. Nuestro municipio es todavía un ideal de la Revolución Mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no le hemos podido dar la vida, el vigor y la trascendencia que debe tener"...

"... Esta iniciativa se funda en el resultado de la consulta popular que alimentó la campaña presidencial... merceda este trabajo sin precedente se definió un catálogo de medi-

das para promover el fortalecimiento municipal, para democratizar los sistemas y procesos políticos del municipio y para planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre Federación, Estados y Municipio. Precisadas -- las expectativas, el Ejecutivo las atiende ahora con puntualidad democrática...

"... En el gobierno municipal se identifican de manera directa y cotidiana muchos de los elementos que dan sentido a la vida de un Estado. Ello explica que el Presidente Miguel de la Madrid se haya propuesto iniciar el proceso de democratización integral a partir de la base misma de la organización política nacional. Por múltiples razones, algunas justificables, hemos vivido en una especie de centralismos yuxtapuestos en que la Federación limita a los estados, y los estados a los municipios. Es preciso superar esta tendencia. - Lo haremos confiriendo mayor vigor a la acción municipal, mejores instrumentos para afirmar su autonomía, mejores oportunidades al ciudadano para expresar su voluntad en las decisiones que orientan esa forma de organización en la que más intensamente viven y se interrelacionan todos los mexicanos...

"... El municipio libre es la base de la descentralización de la vida nacional, una de las estrategias decisivas -

de la política del gobierno actual...

"... Las reformas al artículo 115 otorgan al municipio una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permiten organizar la actividad económica, política y cultural en el ámbito de su territorio. Constituyen, así, una verdadera renovación de las estructuras del país, capaz de asegurar un futuro abierto a nuestras necesidades de crecimiento y de desarrollo social...

"... El fortalecimiento municipal asegura el desarrollo armonioso del país, al atenuar las enormes diferencias que existen actualmente en el nivel de productividad y en los recursos de los diversos municipios."

La Reforma a dicho artículo, procuró eminentemente, dar mayor autonomía a los municipios en todos los aspectos de su administración. El valor de esta reforma es relevante, ya que realizó el anhelo de los que querían ver más libre y más fortalecido al municipio, en beneficio de este y en general de la República.

Sería reiterativo volver a versar, sobre lo que se ha logrado con esta reforma, en virtud a que lo hemos comentado en capítulo anterior; sin embargo es menester recalcar que no se dará ningún cambio en la vida municipal, si no se toman

las decisiones políticas serias, que se requieren para lograr en la práctica la verdadera autonomía municipal.

Es, Pues, incuestionable la importancia que tiene para - nuestra organización política Republicana y Federal, el desarrollo integral de los municipios, en la medida que los municipios atuen con una vocación política de madurez cívica, dentro del nuevo marco jurídico constitucional, el progreso nacional será inexorable.

Ahora bien el conflicto del que hemos hecho alarde, se - da en dos sentidos: el primero se centra en que la tan llevada y traída autonomía municipal, se ve menguada por las disposiciones de la ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos, en lo que se refiere al arca de competencia que le corresponden al municipio por un lado, y al Instituto Nacional de Antropología e Historia y Nacional - de Bellas Artes y Literatura; y en el segundo caso, en que los particulares de las ciudades declaradas monumento nacional, y además, en los casos en que una propiedad particular aislada, - se declara monumento arqueológico, artístico o histórico; los propietarios de edificios que se encuentran comprendidos en - esta situación, se ven imposibilitados para realizar obras -- que les sean convenientes, si no es con la autorización del - Instituto Nacional de Antropología e Historia o de Bellas -- Artes y Literatura, evidenciándose así uno de los principales fines del Derecho, "La Seguridad Jurídica".

En el primer caso el artículo 7 de la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, imposibilita al Municipio que haya sido declarado— en una porción considerable de su territorio— por decreto, como zona de monumentos históricos; a realizar obras necesarias para prestar eficazmente los servicios públicos, o para construir una obra de beneficio común— situación en la que se encuentra municipios— como San Miguel de Allende, Guanajuato, Morelia, etc.—; en virtud a lo que establece el propio artículo, que dice:

Artículo 7^a.— Las Autoridades de los estados, territorios y municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El estado en que se deja a los municipios que se encuentran dentro de este supuesto, es de una clara limitación a su Autonomía; ya que en su propio territorio están impedidos de ejecutar las acciones materiales que les permitan desarrollar una administración más eficaz, dejando a las autoridades municipales como simples espectadores de lo que hagan y digan los Institutos y sus delegados locales, quedando hasta cierto punto a merced de simples decisiones técnicas, que no consideran la realidad física y social que prevalece, más aún el artículo 38, dice: "Las zonas de monumentos estarán sujetas a la juris

dicción de los poderes federales en los términos previstos - por esta ley y por su reglamento".

En el segundo caso, es el que los particulares ven limitadas sus posibilidades para realizar obras en su propiedad, que a su necesidades y gastos convengan; en virtud a lo establecido por los artículos 6, 9, 10, 12, y 13 entre otros, los cuales disponen:

Artículo 6^a.- Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos en los términos del artículo siguiente, previa autorización del Instituto correspondiente.

Los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretenda realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos, deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente, que se expedirá una vez satisfechos los requisitos que se exijan en el reglamento.

Artículo 9^a.- El Instituto competente proporcionará aseoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos.

Artículo 10.- El Instituto competente procederá a efectuar las obras de conservación y restauración de un bien inmueble declarado monumento histórico o artístico, cuando el propietario, habiendo sido requerido para ello, no la realice. La Tesorería de la Federación hará efectivo el importe de las obras.

Artículo 12.- Las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles declarados monumentos, que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente, o que violentos otorgados, serán suspendidas por disposición del Instituto competente, y en su caso, se procederá a su demolición -- por el interesado o por el Instituto, así como a su restauración o reconstrucción.

La autoridad municipal respectiva podrá actuar en casos urgentes en auxilio del Instituto correspondiente, para ordenar la suspensión provisional de las obras.

Lo anterior será aplicable a las obras a que se refiere el párrafo segundo del artículo 6º

Las obras de demolición, restauración o reconstrucción del bien, serán por cuenta del interesado. En su caso se procederá en los términos del artículo 10.

En estos casos seran solidariamente responsables con el propietario, el que haya ordenado la obra y el que dirija su ejecución.

Artículo 13.- Los propietario de bienes muebles declarados monumentos históricos deberán conservarlos, y en su caso restaurarlos, siendo aplicable en lo conducente lo dispuesto en los artículos 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11 y 12 de esta ley. Con estas disposiciones se cuestiona la seguridad jurídica de los entes particulares, colocandolos en una posición de incertidumbre. Aunque en este caso más adelante atenderemos cual valor jurídico y social debe ser superior, ya que sería un -- error entender la certeza y la seguridad en términos absolutos.

En estas dos situaciones, se presentan claramente, problemas específicos como ya vimos; a saber, en una se limita considerablemente la autonomía municipal y en otra se pone -- en entredicho la seguridad y certeza jurídicas (presumiblemente), nuestro sistema constitucional prevé la posible defenza en los dos supuestos.

El control constitucional se sustenta principalmente en los artículos 103 y 107 y en su ley reglamentaria o ley -- de amparo, la cual se revela como un medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad. La ley de Amparo--

en su artículo primero, constituye:

Art. 7º.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se sucite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrijan la soberanía de los Estados;

III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Comprendidos dichos preceptos, el orden constitucional parece no protegerse por el amparo contra cualquier ley o --- acto que no se comprenda en alguno de dichos casos, o sea, -- que mediante él solo se preservarían los veintinueve primeros artículos de la Constitución y los que demarcan las respectivas competencias entre las autoridades de la Federación y las locales (arts. 73, 74, 76, 79, 89, 103, 104, 105, 106, 117, 118 124 de la ley suprema actual)

¿En qué medida dicha protección constitucional, permite defenderse en los dos casos concretos, tanto a los particulares, como a las autoridades municipales? ¿Cuáles son los fun-

damentos jurídicos que se pudieran sostener para lograr tal proyección? Las nuevas facultades otorgadas a los municipios por el reformado artículo 115, pudieran ser un notable argumento para apoyar una defensa a su autonomía; no así el supuesto de la violación a una garantía individual, que presenta un problema mucho más complejo.

Para dejar mejor determinado el problema expresaremos lo siguiente: La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la emitió el Congreso de la Unión haciendo uso de sus facultades que le concede el artículo 73 de la Constitución en su fracción XXV, la cual lo autoriza entre otras cosas a "legislar sobre monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos cuya conservación sea de interés nacional". -- Esa ley priva a los gobiernos de los Estados y a los Ayuntamientos de todas sus facultades administrativas en esa materia, --- arrebatándoles prácticamente su jurisdicción. En efecto, el artículo 3° de la ley mencionada, encomienda su aplicación exclusivamente a autoridades federales y a dos Institutos descentralizados, el Nacional de Antropología e Historia y el Nacional de Bellas Artes. El artículo 4° dice que las autoridades locales tendrán "la intervención que la misma ley y su reglamento les concede", el 8° previene que sólo "podrán colaborar" con el Instituto Nacional de Bellas Artes, y el 12 que la autoridad municipal "podrá actuar en casos urgentes en auxilio de cualquiera de las instituciones para ordenar la suspensión provisional de-

las obras".

Con esto queda claro, pues, que las autoridades estatales y los ayuntamientos electos directa y popularmente por el pueblo y encargados de el gobierno de los Estados y los Municipios, carecen de hecho de toda facultad en cuestiones de monumentos.

Contrario a estos supuestos legales, en cierta manera, se han dispuesto en el artículo 115, conceptos que pretenden darle mayor libertad al municipio, dentro de sus zonas de influencia, salvando así controversias que detienen la buena marcha de la Nación mexicana, dicho artículo refiere:

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de --- acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las le gislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobier no y los reglamentos, circulares y disposiciones administrati vas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdic ciones;...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano mu nicipal; participar en la creación y administración de sus re servas territoriales; controlar y vigilar la utilización del - suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la re gularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licen cias y permisos para construcciones, y participar en la crea ción y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo -- tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los re glamentos y disposiciones administrativas que fueran necesaa rios...

Ha quedado planteado, pues, la raíz del problema, propo niendonos ahora, a encontrar las soluciones que a nuestro jui cio, parecen mas viables.

2) INTERES NACIONAL, AUTONOMIA MUNICIPAL Y SEGURIDAD JURIDICA;
PRINCIPAL VALOR JURIDICO- SOCIAL A PROTEGER.

Iniciaremos nuestro análisis, en lo que se relaciona a la Autonomía Municipal y lo preceptuado por la Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, disposiciones que ya anteriormente hemos apuntado.

El Municipio es la Institución (célula básica) del Sistema Republicano y Federal Mexicano, y como tal requiere de un reforzamiento en su estructura organizativa en el área administrativa y un mejor trato en sus relaciones con los otros poderes federales. El municipio es por excelencia una forma de agrupación local, de relaciones de parentesco vecinales o domiciliarias; lo cual presupone relaciones sociales más estrechas. Es indudable que a los miembros del municipio le interesan más las políticas y decisiones administrativas del gobierno municipal, en virtud a la relación directa que guardan gobernantes y gobernados en el área en la cual circunscriben su trabajo o actividad diaria.

La Autonomía Municipal tiene que defenderse por bien del municipio y sus ciudadanos y para el desarrollo integral de la República, la descentralización de la política y la administración pública, debe ser meta de todos los mexicanos.

Podemos preguntarnos, ¿Qué sucedía con los Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas antes de la vigencia de la Ley Federal que los atiende normativamente en la actualidad? Nos contestaríamos simplemente, que los habitantes de los localidades que se consideran zonas de monumentos, los han protegido históricamente aún sin la intervención federal, y por pura defensa y protección de su patrimonio, y en otros casos las autoridades estatales emitieron disposiciones que se encaminaban a preservarlos.

En este caso, ¿Porqué no se les dió mayor intervención a las autoridades estatales y municipales, dentro de la ley que tiene a conservar un patrimonio que en todo caso pertenece en mayor medida a los que lo habitan? No evidenciamos la facultad que tiene en congreso para legislar en este respecto, ni dudamos de su constitucionalidad; ya que dicha facultad la determina la propia constitución, en áreas del interés nacional que tiene el patrimonio histórico, arqueológico y artístico; pero ¿Porqué el congreso no toma en cuenta la autonomía municipal -- que también es interés nacional? Es claro que las autoridades estatales y municipales, son electas popular y directamente por el pueblo y encargados por la Constitución de gobernar eficazmente su jurisdicción, y carecen de toda facultad en lo referente a monumentos.

¿Porqué no en áreas de la descentralización se les deja--

a las autoridades municipales la aplicación de esa ley y su reglamento? ¿Porqué no se deja a las Instituciones "descentralizadas" como el Instituto Nacional de Antropología e Historia y Nacional de Bellas Artes, como asesores? ¿Porqué se desconoce la realidad de las relaciones de autoridad en cada nivel de gobierno— se dice municipales— que tienen un mayor poder efectivo, capaz de vigilar la observancia de dicha ley?

Está constatado que los Institutos en cuestión, no tienen el aparato burocrático adecuado para ejercer sus funciones con plena efectividad.

Una solución técnica y legalista la encontraríamos rápidamente, al argumentar que la ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artificios e históricos; queda derogada por el principio de que la norma nueva deroga la antigua, dadas las reformas al artículo 115 constitucional, que en su artículo segundo transitorio también establece: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de éste decreto, procederá a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer el desarrollo de las bases que se contienen en el mismo. .."Sin embargo, las características de nuestro orden jurídico permiten que continúe la vigencia de aquella ley, en tanto que no existan acciones legislativas, que estén orientadas a dero

garla o por lo menos a modificarla. Esta es una muestra de in-
coordinación normativa, atendiendo a que esa Ley Federal con-
traría el espíritu de las reformas al 115 constitucional.

Entendiéndose que cualquier orden jurídico o una ley espe-
cífica, debe apuntar hacia la realización de ciertos valores-
o fines comunes, en un determinado espacio vital; que en este
caso es el municipio. Los organismos encargados de la elabora-
ción de leyes, tienen que ejercer su actividad, con una vi-
sión mucho más amplia, actual y concreta, tomando en cuenta -
todos los aspectos que rodean el espacio o situación que van-
a regular.

La experiencia nos ha enseñado, que tanto las autorida-
des como los ciudadanos de municipios como: Morelia, Oaxaca,
San Miguel de Allende, Querétaro, Guanajuato, etc., se ven, -
hasta cierto punto, obstruidos en su afán de progreso, por --
una ley que no permite realizar las modificaciones necesarias,
para el embellecimiento, remodelación o construcción de obras
de beneficio común en esas ciudades, sin el consentimiento y-
actuación burocráticas— se dice tardía y embarazosa— de los -
empleados de los Institutos competentes según la Ley. En este
respecto podemos afirmar que existe una voluntad municipal --
compartida (municipes y autoridades) en el sentido de que ---
sean los propios habitantes y autoridades de aquellas ciuda-
des, los que se esfuercen por conservar, proteger, restaurar-

y remodelar los edificios que son patrimonio cultural; con -- esto queremos volver a recalcar que el Congreso deberá legislar en este caso concreto, conociendo las opiniones de los -- ciudadanos que habitan las zonas consideradas monumentos , co -- mo se ha hecho en las consultas populares.

Los hombres hacen Derecho porque tienen necesidad de él, lo hacen al estímulo de unas necesidades, y apuntando a la -- consecución de unos propósitos con cuyos cumplimientos satis -- facen esas vigencias; con esta ideología los encargados de le -- gislar, le deben dar mayor intervención a los habitantes que -- residen en donde se encuentran los monumentos; para que de -- tal manera se sientan más comprometidos en conservarlos, y -- por ende valorarían más ese patrimonio que los identifica con su historia y sus raíces culturales. Considerando que desde -- la discusión del artículo 115, en el congreso constituyente, -- se deseaba dar mayor responsabilidad y a la vez libertad a -- los entes municipales para trazar su destino, cuando decía -- Hilario Medina: "La libertad que nosotros queremos gozar no -- es conquista en las balsas de aceite, estilo Porfirio Díaz; -- es preciso aprender las libertades y para aprenderlas es pre -- ciso ganarlas y conquistarlas... El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal, yo invoco el derecho de luchar contra el pasado; y yo lo inv -- co también, manifestando la creencia de que es preciso, de -- que es indispensable rompamos absolutamente con todas las tra

diciones. ¿Qué es la revolución? ¿Vamos a continuar en esos - antiguos moldes, que ya sabemos que han sido funestos para el país? No, señores, debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano llevamos una ruta -- equivocada. Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo - sentimiento revolucionario, y os aseguro señores, que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la Patria, porque el bien de la Patria estará íntimamente ligado al Municipio Libre..."

La búsqueda de un nuevo estatus republicano y federal, - sostenido por un Municipio Libre que procure un desarrollo integral de cada localidad; debe ser interés político y legisla tivo de quienes actúan en las diferentes instancias de poder, ciñendo su actividad en torno a los anhelos cívicos de los habitantes de cada zona, Institución a nivel político especifi co; no en aras de un sentir regionalista, sino en pro de una integración nacional y una mejor operatividad de coordinación jurídica.

No estamos en contra de la idea de conservación del pa-
trrimonio cultural, lo cual es interés nacional; estamos a fa vor de que sean los funcionarios más idóneos para realizar el cuidado y atención de ese patrimonio, los cuales-- según nues tro juicio-- serían los funcionarios municipales (ayuntamien--

tos), contando con la asesoría de los Institutos implicados - en el caso; con ello no se atentaría contra la Autonomía Municipal- que es otro, y tal vez mayor interés nacional-, y de esa manera se seguiría velando por conservar, proteger y restaurar los bienes arqueológicos, artísticos e históricos.

Con la autoridad necesaria, los Ayuntamientos podrían reglamentar concienzuda y detalladamente, sobre sus zonas y/o - edificios monumentales, atendiendo a las bases que la Ley Federal establezca; realizando así, trámites más prontos y expeditos, como lo exige un buen orden normativo, sin impedirse - la realización de obras materiales, que las circunstancias -- actuales lo requirieren.

En lo tocante a la sensación de inseguridad jurídica, -- que trae consigo la aplicación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; según comentan algunos estudiosos del Derecho, como el Licenciado - Eugenio Trueba Olivares, quien según nuestro parecer, hace de la seguridad jurídica, una condición puramente formal y legalista en una posición conservadora. Este autor manifiesta en - ur estudio que le denominó "La seguridad Jurídica, la ley sobre Monumentos y la Reforma al artículo 115 Constitucional", - que la seguridad jurídica es marco irremplazable de todas las actividades sociales y económicas. "De allí que califiquemos - de indebidas las acciones aplicativas o legislativas que la -

pasan por alto", refiriéndose a la Ley Federal que analizamos, y la califica como una ley que lesiona el orden jurídico positivo del país y crea incertidumbre; pero no precisa en donde se encuentra el menoscabo de la seguridad jurídica.

El Derecho es la expresión de la voluntad soberana, y en nuestro orden jurídico ésta voluntad se contiene en un documento fundamental que es la Constitución, en ella se establecen las normas que persigue en bien común, la libertad, la justicia, la seguridad etc., aún con todos los defectos que aquí hemos señalado, en cuanto a la integración del Congreso de la Unión y su función legislativa, nuestro orden jurídico-fundamental define los principales valores que es necesario aprender.

Entre la seguridad y el bien común en este caso internacional, existe una especie de antagonismo, del que algunos juristas han expresado diversas opiniones; entre las que encontramos la de Louis Le Four quien asevera: "el fin del Derecho, consiste en garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad, se creen las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar su bien, el bien de todos, el bien común— concepción que asimila al bien común como principal valor jurídico— social—, realización que implica el sostenimiento de una justa medida entre la tradición y el progreso..." continúa diciendo dicho autor que: "el Estado— es decir particular-

mente los gobernantes, legisladores, administradores y jueces— tienen evidentemente un fin cuando decide sobre el derecho, lo promulga, lo da, pero sin duda no arbitrariamente, — sino en vista de obtener un resultado determinado. Así el derecho, como la moral y la política, es una ciencia normativa, una ciencia que da reglas, que indica lo que debe ser y no lo que necesariamente es..." (1)

Con esto queda claro que el principal objetivo del derecho es realizar el bien común, mediante el establecimiento de un orden social; proyectándose hacia la realización de hechos, que expresen un interés social definido. La estructura de la vida humana es siempre bipolar en todos sus aspectos, — es decir, la vida humana se desenvuelve en cada uno de sus aspectos entre dos polos o extremos opuestos, así, por ejemplo: soledad y compañía, individualidad y sociabilidad, orden y aventura, seguridad y cambio, etc. Luis Recansens Siches, expresa que la seguridad, si bien es el valor funcional del Derecho, aquél valor que todo Derecho trata de cumplir por el mero hecho de su existencia, no es en modo alguno el valor supremo en el que el Derecho debe inspirarse... "El Derecho nace en la vida humana para colmar una urgencia de certeza y seguridad en las relaciones sociales. Nótese — que, desde un punto de vista formal, el Derecho no es un fin, sino que es el medio especial del que se sirven los hombres — para asegurar las realizaciones de ciertos fines que reputan

(1) Louis Le Four. Citado en la Colección "Los Fines del Derecho: Bien Común, Justicia, Seguridad". UNAM Cuarta Edición en Español. México. 1975. Pág. 16.

de urgente e indispensable cumplimiento." Atendiendo a estas definiciones, nos permitimos argumentar, que siendo el patrimonio cultural un bien eminentemente social y por ende común, y considerando los deterioros, vejaciones, robos, etc., que se hacían con los bienes Arqueológicos, Artísticos e Históricos; el congreso haciendo valer su facultad constitucional, legisló para conservar y proteger esos bienes, tomando en cuenta que ese patrimonio identifica a los nacionales con sus tradiciones, su historia, su arte y su cultura, lo cuales es un valor social que promueve la integración del país, para su mejor desarrollo.

Luis Recansens Siches, afirma que la certeza y la seguridad que le pedimos al Derecho solamente puede ser una certeza y seguridad parciales y relativas, y elabora las siguientes definiciones:

" A) Los hombres fabrican Derecho, movidos principalmente por el deseo de obtener alguna certeza y seguridad en sus relaciones sociales, aunque desde luego no cualquier certeza y seguridad, sino precisamente certeza y seguridad en pautas de justicia.

B) El deseo de certeza y seguridad es uno de los móviles fundamentales en la vida humana, no sólo en el aspecto cubierto por el Derecho, sino también en otros varios aspectos.

C) Sin embargo, el deseo de seguridad no actúa como factor exclusivo ni siquiera predominante en la vida humana, sino que persiste simultáneamente y a la misma altura con deseos contrarios, tales, como el afán de cambio, la aspiración de mejora, - e incluso el atractivo de la aventura.

D) Con relación concreta al Derecho, hallamos que al lado, o, mejor dicho, enfrente del deseo de certeza y seguridad, actúan el deseo de cambio y el deseo de perfeccionamiento. Así-- pues, inevitablemente hay y debe haber un margen de incertidumbre y de inseguridad en todo orden jurídico, para que éste pueda irse adaptando a los cambios de la realidad social, y tam-- bien para que pueda ir progresando en el sentido de un mayor - acercamiento a las exigencias de la justicia.

E) A veces, la urgencia de seguridad choca con el deseo - de una mejor justicia. Tales conflictos entre seguridad y jus-- ticia se resuelven según las características del caso concreto, unas veces en favor de la seguridad y otras veces sacrificando ésta en aras de la justicia.

F) Hay siempre un margen de incerteza e inseguridad en el Derecho: 1ª A veces, y en alguna medida, en cuanto al resulta-- do del proceso jurisdiccional en cada caso concreto. 2ª Tam-- bién, en cuanto al hecho de que la producción legislativa y reglamentaria de normas jurídicas no cesa, sino que, por el con--

trario, sigue en movimiento, abrogando viejas reglas y sustituyendolas por otras nuevas. Esto, aún cuando la mayor parte de las nuevas normas no tengan efectos retroactivos y, por lo tanto, no afecte a los derechos adquiridos, por lo menos destruye muchas expectativas que se habían fundado sobre las --- viejas normas. Pero la nueva doctrina propugnada en este lí-- bro no aumenta ese margen de incertidumbre e inseguridad.

G) A pesar de ese margen relativo de incerteza e inseguridad, el orden jurídico positivo, en su conjunto, así como -- también en la inmensa mayoría de sus partes, cumple de hecho una eficaz función de certeza y seguridad relativas. En primer lugar, recuérsese que en la inmensa mayoría de los casos las -- gentes cumplen de modo habitual las normas vigentes a través -- de la interpretación espontánea que a ellas les dan, o sobre -- todo de la interpretación que, por vía consultiva, suministran los abogados. Con esto se crea una situación de regularidad, la cual envuelve una relativa dimensión de certeza y de seguridad. Claro es que tal certeza y seguridad son nada más que -- relativas, pues en cualquier momento puede surgir un conflicto, que requiera la intervención del órgano jurisdiccional. -- Ahora bien, cuando tal cosa ocurre, no es posible precedir -- con absoluta certeza ni saber con plena seguridad cual vaya a ser la decisión del órgano jurisdiccional. Lo más a que se -- puede llegar es a la formulación de juicios de probabilidad.

Incuestionablemente que la seguridad jurídica es un valor jurídico, que permite a los miembros de la sociedad realizar - sus actividades con el sentimiento de que existe un cuerpo legal que protege sus derechos individuales; pero al lado de --- esos derechos existen otros que procuran el beneficio común o persiguen la justicia social, y estos están por encima de aquellos, en tanto que tienden a realizar objetivos más generales; es decir, están dirigidos a satisfacer necesidades del todo social.

Ahora bien, si nos preguntáramos si la ley en cuestión viola las garantías individuales plasmadas en la Constitución. - Nos contestaríamos que no; ya que los conceptos de agravio no podrían fundamentar una falta de legalidad, ni mucho menos incompetencia de los organismos encargados de aplicar la ley, por que ésta misma los faculta para ello, dice Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo: "Los organismos descentralizados por servicio realizan fines estatales específicos, pero no tienen el carácter de autoridad. El juicio de amparo es improcedente contra actos de organismos descentralizados por servicio, por no tener el carácter de autoridad a que alude el artículo 103, fracción I, de la Constitución. Las leyes establecen procedimientos para establecer el orden jurídico violado."

Para finalizar, diremos que las pautas que debe seguir -- cualquier ordenamiento jurídico son las de reforzar todos los-

elementos que sirven para mantener la unidad de integración - de un cuerpo social, que tiene unos fines determinados; y entre esos fines imprecindiblemente debe estar la protección de su patrimonio histórico-cultural; por lo que debe protegerse en mayor medida el interés social (nacional), al lado de una seguridad jurídica que se identifica con lo estatico y la pura formalidad jurídica.

CONCLUSIONES

- I. El hombre es por naturaleza un ser sociable, y a partir de que toma conciencia de dicha naturaleza, se une a los demás miembros de una Sociedad, para conseguir fines comunes.
- II. El Municipio desde el punto de vista sociológico, es un tipo de asociación de vecindad.
- III. La forma de gobierno que constituyen, los Ayuntamientos es la mas pura expresión del carácter de asociación que lo sustenta.
- IV. Previo a la llegada de los españoles a México, la organización política y territorial de los mexicas, se dividía en segmentos políticos-territoriales, denominados "calpullis", que designaban desde las llamadas tribus nahuatlacas, hasta barrios ó aldeas que comprendían un buen número de familias y que participaban en la división social del trabajo de diferentes maneras.
- V. El municipio natural en el México prehispánico subsistía en el calpulli, con su característica de posesión colectiva de la tierra, pero institucionalizando las relaciones comunales a través de elementales funciones de una policía municipal.
- VI. La organización municipal en España, tuvo directa influencia de la organización política de las ciudades

romanas, lograndose posteriormente que el sistema municipal y la autonomia de las ciudades desarrollaran el espíritu de Independencia.

VII. En el siglo XVIII, surge el Municipio español, en la Nueva España, que se rige en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el derecho indiano, con carácter supletorio, gana muchas apelaciones ante las Cortes Españolas; además de que se robusteció la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

VIII. El primer ayuntamiento en la Nueva España fue organizado por Cortez el 10 de Julio de 1519, despues de que el 22 de Abril de 1519 se fundara la población, que se le puso por nombre la Villa Rica de la Veracruz.

IX. En América, los municipios constituyeron un cimiento importante para la conquista.

X. En sus orígenes nuestro sistema municipal, tuvo una peculiar función urbanística.

XI. En el municipio indígena, el vínculo lo formaba la tierra. En el Municipio español el vínculo era la vecindad, sin excluirse el uno al otro en ambos casos.

XII. Del siglo XVI al XVII se registra el declive del poder municipal, una vez que llegaron a América, los efectos de la derrota comunera en Villalar.

XIII. El cabildo en la época colonial, era un ayuntamiento de personas de justicia y regidores, su tarea comprendía la administración de justicia y ordenar lo conducente al pro-común; donde esta institución municipal obtuvo su mayor y justa organización, es en el cabildo abierto, por su contenido democrático.

XIV. La vida municipal y la integración de la mayor parte de los ayuntamientos por criollos, fueron causa importante de la lucha por la Independencia de México.

XV. Un ordenamiento jurídico que fortaleció a los Municipios y a sus ayuntamientos, fue el que se elaboró en el año de 1836; cuando la Constitución consagró constitucionales a los ayuntamientos.

XVI. Las prefecturas y los jefes políticos, durante la dictadura de Porfirio Díaz, provocaron el descontento de los ciudadanos; pero los revolucionarios en 1910 vinieron a cambiar esa situación al aprobarse el artículo 115 constitucional.

XVII. La Revolución Mexicana vio legitimadas sus aspiraciones en un documento primordial, que fue la constitución de 1917; después de que el Congreso Constituyente aprobó cada uno de sus artículos, aún con los defectos de integración.

gración que en el mismo congreso se manifestaron. Aquella Constitución, después de una discusión acalorada creó el artículo 115 constitucional, base de la organización política y administrativa del municipio mexicano.

XVIII. Las palabras de los diputados que participaron en la discusión del artículo 115, muestran la importancia que tuvo y sigue teniendo la organización municipal en México.

XIX. La verdadera libertad municipal, no se consiguió en mucho tiempo, dadas las circunstancias de nuestro sistema político

XX. El municipio, se considera la célula básica de la organización Republicana y Federal mexicana.

XXI. El desarrollo integral de los municipios en México, mucho depende de las decisiones políticas que se tomen en los diferentes niveles de gobierno; concretamente en lo que disponga para ellos el Presidente de la República en turno; en virtud a el sistema presidencial mexicano.

XXII. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, el municipio es una Institución Política, cuyas finalidades son administrar los intereses colectivos de determinado territorio.

- XXIII. Desde la aparición de las primeras sociedades de hombres, el Derecho y la Ley han representado un instrumento elemental para conseguir los fines primordiales de toda organización social.
- XXIV. En el desarrollo de las principales culturas occidentales como Roma y Grecia, la discusión en torno a la importancia del derecho y la ley; permitieron el perfeccionamiento de las Instituciones políticas y sociales.
- XXV. La conservación, la preservación, el progreso del hombre y el última instancia el bien común, han sido las que se encaminan las Sociedades, mediante la instauración de un sistema normativo, que pretende lograr, -- además, la justicia y la seguridad jurídica.
- XXVI. En la historia de las doctrinas jurídicas, han existido, a saber, tres posiciones fundamentales: el Ius—Naturalismo, el Positivismo Jurídico y la Sociología—jurídica.
- XXVII. El Ius—Naturalismo, representado esencialmente por Pufendorf y Grocio; sostiene que el Derecho debe encontrar por medio de la razón humana, las leyes que -

identifican al hombre con su naturaleza: Justicia, Libertad, Bien Común, etc.

XXVIII. El Positivismo Jurídico, parte de la idea de que el Derecho es un sistema de normas, que al formularlas se ajustan a un procedimiento preestablecido, y que esas normas son comunmente cumplidas por los particulares o aplicadas por organos jurisdiccionales, sin importar el contenido intrínseco de ellas. La justicia para esta doctrina, significa legalidad "justo" es -- que una regla sea efectivamente aplicada en todos --- aquellos casos en que, de acuerdo con su contenido de be aplicarse.

XXX. El sociologismo jurídico, es una teoría fundada esencialmente en la facticidad y/o eficacia de las normas jurídicas en el plano social y sostiene que las normas se realizan por una voluntad espontánea de los entes sociales; que el Derecho para que sea posible requiere de la referencia necesaria a un hecho social - persistente y concreto. El Derecho nace de la sociabilidad o solidaridad orgánica; ya que de no expresarse el Derecho de esta manera, pierde su legitimidad.

XXXI. El Derecho es un conjunto de normas elaboradas por -- los hombres, que tienen por finalidad regular su con-

ducta. Las tres posiciones doctrinarias aportan elementos fundamentales para la ciencia jurídica. El Derecho es un sistema de normas, en una determinada situación-histórica, apoyado o impuesto por el poder público, que aspira a la realización de unos valores.

XXXII. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es nuestra norma de normas, es el fundamento del estado, es la norma que regula el contenido y la elaboración de las demás leyes.

XXXIV. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; es el resultado de la facultad que le otorga la Constitución, en la fracción XXV del artículo 73, y por ser facultad constitucional le da el mismo rango jerárquico que tienen los demás preceptos constitucionales. Esta Ley no fue creada para reglamentar alguna disposición de la Carta Magna, sino que es el ejercicio de las facultades que ella misma le encarga al Congreso de la Unión.

XXXV. La finalidad de la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, lleva implícita la salvaguarda de nuestros principales valores históricos y culturales, y por lo tanto tiende a conservar, proteger y restaurar los principales sitios y/o monumentos-

que refieren aquellos valores.

XXXVI. Las Reformas y adiciones a nuestra Constitución, suponen una acción dinámica en el orden jurídico, y están encaminadas a adecuar las normas a la realidad social que se vive. Quien tiene la facultad para reformar y adicionar la constitución, es el congreso de la Unión (Constituyente permanente), según el artículo -- 135.

XXXVII. Es de impostergable realización, que los legisladores tomen conciencia y actuen conforme a su responsabilidad social, en esto, la democracia, la contienda electoral y la discusión en las cámaras, que realicen los partidos políticos, será principio de un progreso social, sostenido. La discusión que se lleve a cabo dentro de la cámara de diputados, así como los conceptos vertidos por el Ejecutivo Federal, referentes a las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, reflejan los variados conceptos ideológicos, que sobre la realidad nacional sostiene las diversas corrientes políticas; en la medida que se adopten las soluciones más acertadas a nuestros problemas, habremos de perfeccionar nuestro sistema de vida.

XXXVIII. La trascendencia que tienen las reformas al artículo-

115 de la Constitución, habrá de reflejarse en el ver
dadero desarrollo integral de los municipios mexica--
 nos.

XXXIX. El municipio es la célula básica de nuestro sistema -
 político, y como tal debe considerarse cuando se --
 piense en su actividad político- social interna, así-
 como en las relaciones que tenga con los otros nive--
 les de gobierno, dándole las atribuciones que le per-
 mitan desarrollarse en lo interior para despues contri-
 buir al progreso de la nación.

XL. El nuevo orden competencial del Municipio, sustraído-
 de las reformas al artículo 115 de la Carta Magna, --
 ofrecen un buen fundamento, para el adelanto político
 - administrativo de los Ayuntamientos; pero se re---
 quiere que los municipales actúen con responsabilidad -
 social y que los políticos tomen las desiciones nece-
 sarias, para que podamos ver en la vida real, un Muni-
 cipio Libre, por el bienestar de la República Mexica-
 na.

XLI. Las Reformas al artículo 115 constitucional, crearon -
 una situación de conflicto, entre estos nuevos ordena-
 mientos y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Ar-
 queológicas, Artísticas e Históricas; poniendo en en-

tredicho la Autonomía Municipal.

XLII. Es necesario que los legisladores comprendan la tarea que el Pueblo les encarga, al elegirlos como sus representantes en las cámaras. El Congreso de la Unión debe legislar sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas-Artísticas e Históricas; dandoles más atribuciones a las autoridades Estatales y Municipales, en la protección y conservación de Monumentos y Zonas de interés nacional; dejando a los Institutos hoy competentes -- (Instituto Nacional de Antropología e Historia e -- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura), como asesores técnicos; de esta manera se protegería la Autonomía Municipal, que también es (tal vez de ma yor grado) interés nacional.

XLIII. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas no atenta contra el orden --- Constitucional; ya que la misma Constitución facultal Congreso de la Unión para legislar en este respecto; pero se deben adaptar sus disposiciones, a los -- nuevos preceptos del artículo que regula la organización municipal y su autonomía.

XLIV. La seguridad jurídica como fin del Derecho, sólo es - parcial o relativa; al lado de esa seguridad o certeza jurídica, actúan el deseo de cambio y el deseo de-

perfeccionamiento; así como la implantación de nuevas normas que procuran el beneficio común ó de interés general. Indudablemente que la seguridad jurídica, permite a los miembros de la sociedad desarrollarse en en el plano personal; pero creemos, que el Derecho debe dar mayor importancia a las normas que procuran el beneficio general (bien común), y siendo nuestro patrimonio cultural, elemento de integración nacional, debe estar por encima de las aspiraciones individuales; por lo que pensamos que el fin de la Ley que aquí hemos analizado, trasciende a la seguridad jurídica, que a nuestro gusto, identifica una tecnicista-legalidad conservadora y una situación estática.

INDICE DE AUTORES Y OBRAS DE CONSULTA

- (1) CARPIZO, JORGE. "EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO". SIGLO XXI. SEGUNDA EDICION. MEXICO. 1979.
- (2) CASO, ANTONIO. "SOCIOLOGIA". CRUZ O., S.A. SEGUNDA EDICION MEXICO. 1979.
- (3) CASTORENA, J. JESUS. "EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO". BA NOBRAS. REEDICION. MEXICO. 1982.
- (4) CLAVIJERO, FRANCISCO JAVIER. "HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO". PORRUA. SEGUNDA EDICION. MEXICO. 1958.
- (5) COLEGIO DE MEXICO. "HISTORIA GENERAL DE MEXICO". TOMO I Y-II. COLEGIO DE MEXICO. TERCERA EDICION. MEXICO. 1980.
- (6) DE LA MAZA, FRANCISCO. "SAN MIGUEL DE ALLENDE". FRENTE DE-AFIRMACION HISPANISTICA, A.C. SEGUNDA EDICION. MEXICO 1972.
- (7) DE PINA, RAFAEL. "DICCIONARIO DE DERECHO". PORRUA. OCTAVA-EDICION. MEXICO. 1979.
- (8) DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. "HISTORIA VERDADERA DE LA CON--QUISTA DE LA NUEVA ESPANA". ESPASA CALPE, S.A. SEGUNDA EDI--CION. MADRID. 1955.
- (9) FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO" PORRUA. VIGESIMA -EDICION. MEXICO. 1980.
- (10) FLORES MARGADANT, GUILLERMO. "DERECHO ROMANO". ESFINGE, --S.A. SEPTIMA EDICION. MEXICO. 1977.

- (11) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" PORRUA. VIGESIMO SEXTA EDICION. MEXICO. 1977.
- (12) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "POSITIVISMO JURIDICO, REALISMO SOCIOLOGICO Y IUSNATURALISMO". UNAM. SEGUNDA EDICION. MEXICO - 1977.
- (13) GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. "MUNICIPIO LIBRE". GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1980.
- (14) HOFFMAN ELIZALDE, ROBERTO. "SOCIOLOGIA DEL DERECHO". TEXTOS-UNIVERSITARIOS. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1975.
- (15) KELSEN, HANS. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO". --- UNAM. SEGUNDA EDICION, TERCERA REIMPRESION. MEXICO. 1985.
- (16) KANT, INMANUEL. "PRINCIPIOS METAFISICOS DE LA DOCTRINA DEL DERECHO". UNAM. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1968.
- (17) LITUAK KING, JAIIME; GONZALEZ R. LUIS Y GONZALEZ MARIA DEL RE FUGIO. "ARQUEOLOGIA Y DERECHO EN MEXICO". INAH. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1983.
- (18) LEYES DE REFORMA. COLECCION DIRIGIDA POR MARTIN LUIS GUZMAN-EMPRESAS EDITORIALES, S.A. SEGUNDA EDICION. MEXICO. 1955.
- (19) MORENO, DANIEL. "EL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917". UNAM- PRIMERA EDICION. MEXICO. 1967.
- (20) NOVOA MONREAL, EDUARDO. "EL DERECHO COMO OBSTACULO AL CAMBIO SOCIAL". SIGLO XXI. QUINTA EDICION. MEXICO. 1981.
- (21) OCHOA CAMPOS, MOISES. "LA REFORMA MUNICIPAL". UNAM. PRIMERA-EDICION. MEXICO. 1955.

- (22) PLATON, "DIALOGOS". PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1973.
- (23) PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. "ENSAYOS FILOSOFICOS, JURIDICOS Y POLITICOS". JUS. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1977.
- (24) RECASENS SICHES, LUIS. "PANORAMA DEL PENSAMIENTO JURIDICO DEL SIGLO XX". PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1963.
- (25) RECASENS SICHES, LUIS. "TRATADO DE FILOSOFIA DEL DERECHO". PORRUA. SEPTIMA EDICION. MEXICO. 1981.
- (26) RENDON HUERTA, TERESITA. "CURSO DE DERECHO MUNICIPAL". UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO. PRIMERA EDICION. MEXICO. 1981.
- (27) ROUSSEAU, JUAN JACOBO. "EL CONTRATO SOCIAL". PORRUA. QUINTA EDICION. MEXICO. 1977.
- (28) SERRA ROJAS, ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO". TOMO I Y II PORRUA. DECIMOSEGUNA EDICION. MEXICO. 1983.
- (29) TENA RAMIREZ, FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". - PORRUA. DECIMOSEPTIMA EDICION. MEXICO. 1980.
- (30) TOUCHARD, JEAN. "HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS". TECNOS-TERCERA EDICION. MADRID. 1975.