



283
209
Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**" TRAYECTORIA JURIDICA DEL
MUNICIPIO EN MEXICO "**

Tesis Profesional

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

JOSE ADOLFO LOPEZ ALCANTARA

México, D. F.

1 9 8 3



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

P R O L O G O

Es para mí. motivo de satisfacción, el haber concluido el presente estudio relativo al Municipio en México, cuya temática ha representado un conocimiento apasionante y de marcado interés personal, por la importancia política social que para nuestro país significa, - dada su estructura constitucional; y con el que termina una etapa tan deseada en mi vida.

A. L. A.

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

En la presente investigación, pretendemos -
efectuar un análisis de lo que ha sido la trayecto-
ria jurídica del Municipio en nuestro país; para -
ello, efectuamos un rastreo histórico que nos per-
mitió conocer los orígenes del mismo, así como las
condiciones económicas, políticas y sociales a tra-
vés de las que ha subsistido.

Así mismo, es nuestra intención analizar la
vida del Municipio en México, conociendo su activi-
dad dentro de los tres niveles de gobierno que con-
sagran nuestros ordenamientos legales y fundamen-
talmente, la razón de su no existencia en el Dis-
trito Federal.

Para, reunidos todos estos elementos y cre-
ándonos un juicio, valorar al organismo jurídico,-
proponiendo posibles alternativas que lo dignifi-
quen y valoren por su verdadera función, con la in-
quietud sana de un estudiante y ciudadano preocupa-
do por las condiciones de vida de su país, y no --
con ambición e interés político.

CAPITULO I GENESIS DEL MUNICIPIO

Como un breve preámbulo que nos permita conocer la génesis del municipio y pretendiendo con ello una mejor ubicación temática, trataremos de establecer qué es el municipio.

Antes de dar contestación a la cuestión antes planteada, debemos mencionar que quizá para algunos el concepto -represente por su cotidiano y usual empleo dentro de nuestros círculos políticos, económicos y sociales, algo demasiado elemental; para otros, por el contrario, representa un término -de enorme complejidad por la estructura que lleva aparejada,- tanto o más que el término Estado.

Cualquiera que sea el enfoque que pretendamos darle, debemos iniciar para lograr su comprensión, dando una respuesta a la cuestión antes planteada, la que parecerá sencilla en su contenido, pero que trae implícita una enorme profundidad en cuanto se analiza, lo que constataremos al desarrollar el presente estudio.

La definición que hemos elegido de entre muchas otras para contestar nuestra interrogante inicial, es la que nos dá Fernando Albi en su obra Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, tomada de Maxime Leroy: @ Es el organismo jurídico más próximo, más en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas para atender las necesidades inmediatas consecuencia del contacto vecinal @ (1)

Esta breve pero precisa -a nuestro juicio- descripción del municipio, establece en forma general y acertada la presencia de éste, dentro de cualquier Estado, dando los elementos necesarios que permitan un análisis más exhaustivo, -- respecto de los cuales, lo haremos en su oportunidad.

Existen algunos otros puntos de vista para describir al municipio, los cuales en su mayoría lo conciben como -

(1) Albi, Fernando de. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Edit. Aguilar, Madrid 1955, Pág. 45

una asociación de vecindad, agregándole casi siempre un matiz propio de acuerdo a su orden y estructura jurídico-política; así lo hace Max Weber en su obra Economía y Sociedad, cuando establece ciertas escalas o niveles como serían el clán, la tribu, la aldea y la ciudad. Por su parte Gilberto Loyo, lo acepta como consecuencia de un aumento numérico en la familia aunado a una estructuración costumbrista y económica; punto de vista que en forma similar es sostenido por Emilio Durkheim.

Por último, no podíamos dejar de mencionar la opinión del maestro Don Adolfo Posada -uno de los hombres que ha estudiado ampliamente al municipio- quien dice al respecto -- @ es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad @. (2)

Con base en estas definiciones, consideramos conveniente conocer el sentido etimológico de la palabra municipio, respecto de la que algunos autores han escrito que @ proviene del latín municipium, que significa desempeño de una función que se asume por sí, propia y complementa como institución @. (3)

Por su parte Ricardo Larrarzar en su obra Administración Municipal, señala que el municipio proviene del latín Municipice, que en su significado encierra lazos de vecindad, participación en los derechos y cargos comunes. (4)

De estas etimologías, parece indudable que es esta -- última la que nos da un significado más propio del organismo que estudiamos.

Después de que hemos conocido algunos de los criterios que diversos autores sostienen respecto a lo que es el municipio y sus raíces etimológicas, vamos a proceder a ubicar de que punto de vista teórico vamos a analizarlo, para --

(2) Albi, Fernando de. Ob. Cit., Pág. 46

(3) Ochoa Campos, Moises. El Municipio su Evolución Histórica, Edit. Inst. de Invest. Jurídicas Municipales, Banobras, México 1980, Pág. 63

(4) Ibid.

ello mencionaremos algunas teorías que en diferentes épocas y lugares se han sostenido; valiéndonos para este propósito de la clasificación dada por Fernando Albi:

a) Sistema Histórico o Anglo Germánico.

Este sistema tiene la cualidad de permitir un estudio retrospectivo del municipio, permitiéndonos utilizar los atributos y características que este posee, a través de cada época de su evolución, considerando que dichas características las va adquiriendo frente a la autoridad de los diferentes gobiernos. Con ésto, queremos precisar que para esta corriente, el municipio existe válidamente aún antes de la creación de los Estados-Nación y por ende de sus respectivas estructuras jurídicas legislativas.

b) Sistema Jusnaturalista.

Se basa en la concepción de los derechos naturales del hombre y pretende hacerlos extensivos al municipio.

Derechos que son simplemente reconocidos por los Estados, mediante su legislación, más no creados por ésta, como lo afirmaba la corriente francesa, la que por sus aseveraciones tan genéricas dentro de un marco teórico, deja de tener validéz en un ámbito jurídico práctico, cayendo en el vacío de un aspecto filosófico pleno a su reflexión. Ya que si bien es cierto que el hombre posee derechos que le son natos, no es posible pretender extenderlos al municipio (stricto sensu), ya que dichos derechos corresponden a él, solo como consecuencia de una evolución histórica, social y económica que sólo puede ser precisada y reconocida como tal, de diversas maneras mediante el Estado y su legislación.

d) Sistema Legal o Francés.

Esta corriente desconoce o niega a la histórica, ya que considera al municipio con una existencia meramente legislativa, con lo que ubica su origen a partir de la Asamblea Constituyente Francesa. Dicha doctrina repercute a decir del autor del cual tomamos estas ideas, en los países latinos y -

en otros no latinos como Grecia.

d) Sistema de la Capacidad Económica.

Este sistema es el más reciente, se basa en la necesidad de que el municipio sólo debe existir con una base económica real y suficiente a justificar la existencia de su gobierno, básicamente en aquellos países que han adoptado la forma federal. Ya que principalmente en éstos, existen bajo condiciones precisas, consecuencia de una autonomía injustificada y de una deficiente legislación que les conceda recursos. (5)

Consideramos que cada una de estas corrientes doctrinales, tiene y analiza problemas muy especiales dentro de su época en el municipio, sin tener en cuenta que este organismo como las modas es dinámico, lo que las volvería obsoletas, al no haber logrado conjugar coherentemente características importantes e indispensables para el desarrollo y vida de un Estado.

Por esto, nos proponemos efectuar el pretendido análisis del municipio, partiendo sobre la base de lograr esa coherencia, es decir, buscaremos justificar la existencia del municipio como institución, consecuencia de una evolución histórica y jurídica de las asociaciones vecinales, que cuenta con la capacidad económica que le otorgan las leyes.

No podemos hablar del municipio cuando desconocemos consecuencia de que fenómenos político-sociales es resultado, o cuando nos aferramos a aceptar que fué el Estado quien mediante una legislación positiva lo crea, o cuando nos negamos a aceptar que el derecho positivo es consecuencia de un derecho natural que durante largos períodos se manifestó como costumbre y tradición, o cuando culpamos al municipio de que por su autonomía carezca de la capacidad económica que le permita cumplir con su función de gobierno; consideramos pues, que al

(5) Albi, Fernando de. Ob. Cit., Pág. 51

municipio debe analizársele justificando sus necesidades en cada época de la historia, con sus respectivas formas de gobierno.

Por ello, pasaremos a continuación a localizar los antecedentes más remotos del municipio.

Es un hecho perfectamente comprobado, que es el hombre quien mediante su inteligencia como característica fisiológica, propició y ha propiciado su instinto social y si a ésto agregamos otros aspectos emocionales que han contribuido, como son la afección y el sentimiento, que junto con un afán de conservación, le permitió al hombre agruparse con otros, sin organización alguna, en conjuntos denominados hordas. Si atendiéramos a las definiciones de algunos de los autores mencionados respecto al municipio, veremos que la horda ya es en sí un antecedente primario del municipio, pero esta afirmación la probaremos más adelante, para no desvincularnos de este rastreo histórico.

Así vemos que la historia nos describe los avances de integración social del hombre, de la horda cuando éste aún era nómada y pasa a constituir el clan cuya característica -- fue la de hacer al hombre de una vida sedentaria; y así sucesivamente como consecuencia de una mayor evolución derivada -- de la estabilidad que le daba la vida sedentaria en el ejercicio de sus funciones y en el desarrollo de sus medios y modo de producción, se constituyen las tribus, derivadas a su vez de la asociación de varios clanes.

Hasta este momento en la sociedad primitiva no existía una organización política, en estricto sentido, sino una organización familiar que surgió dentro de los clanes y tribus como una necesidad natural de protección a los menores, -- y se establece el matriarcado, el cual entendía como lo señala Moisés Ochoa Campos @ El matriarcado se sostuvo en las primeras épocas del clan y la tribu, pues ésta se hallaba integrada por gens, que eran agrupaciones formadas por individuos

emparentados y regidas por principios religiosos, lo que impedía el casamiento de hombre y mujer de la misma gens @. (6)

Como consecuencia de la superioridad física de los hombres a la que contribuyó el surgimiento de la esclavitud, surgió el patriarcado, sustituyendo a aquel.

Cuando aumenta la población en las tribus, éstas requieren de una mayor organización que les permita su convivencia y desarrollo en armonía, por lo que ante esta necesidad se inicia la distribución del trabajo y la organización de una sociedad entre las diversas familias de la tribu. Aquí se inician las primeras formas democráticas naturales, ya que en ésta, se gobierna mediante el patriarca que se encarga la dirección al de más experiencia, que fue designado entre los más ancianos de la tribu con el nombre de patriarca. Este, ayudado por algunos auxiliares, dirigía a la tribu sin considerarlo un privilegio y para tomar los acuerdos de importancia, celebraba asambleas con los miembros de la tribu @. (7)

Confirmando lo anterior, Federico Engels decía --- @ se ha descubierto poco a poco que el municipio rural con posesión colectiva de la tierra era la forma primitiva de la sociedad desde las Indias hasta Irlanda @. (8)

Cabría hacer mención, que estas formas de integración social dadas anteriormente, corresponden a la teoría de las Formas Sociales, sostenida por Ferdinand Toennies en Alemania y por Gastón Richard en Francia. Ambos consideraban que se debe distinguir la sociedad de la comunidad en base a la duración de las mismas, independientemente del surgimiento de sus partes, así, sostiene Toennies @ Cuando la voluntad o el cuerpo social existe antes que las partes que la integran, se presenta como comunidad. Su tipo es la familia. Pero cuando se presenta como producto de las partes que la componen, cuan

{6} Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit., Pág. 18

{7} Ibid., Pág. 20

{8} Ibid., Pág. 21

do se integran merced a ellas es sociedad @.(9)

Esta teoría pretende precisar que los individuos na cen en el seno de la comunidad y en cierta forma son posterior es a ella, mientras que en cambio, preexisten a la sociedad que nace de su actividad. Y señalan al respecto que la comuni dad es obra de una voluntad natural en tanto que la sociedad es voluntad que no existe del pensamiento sino de fines pro- puestos libremente.(10)

Esta digresión, atiende a fijar que estas formas de municipio rural, señaladas por Federico Engels y Francisco de la Garza, así como su evolución en integración social del ser humano, se dá dentro de la forma social denominada comunidad.

Nos unimos a la aseveración de Gilberto Loyo, quien señala en su libro La Política Demográfica de México, @ No so lo el aumento del número de las familias, sino el crecimiento numérico de la familia, producido por progresos en las costum bres y en la economía, por la ocupación de territorios con -- condiciones favorables para un sistema de producción, que se traduzca en mejor alimentación, demuestra que es factor de -- primera importancia en el origen de la organización municipal, el hecho demográfico @.(11)

Esta antigua evolución en las formas sociales cita- das, consideradas como antecedente pleno del municipio, influy ó decisivamente en la aparición de las municipalidades en el origen de la sociedad. Por lo que para efectos de mejor orde- nar nuestras ideas, vamos a denominar toda esta etapa como ré gimen pre-municipal, el cual continuó en Grecia y Roma, para dar paso al Estado Municipal, entendiéndolo éste como @ Poder - Político ejercido sobre una colectividad organizada, circuns- crita a un territorio determinado y gobernada por sus propias

(9) Garza, Francisco de la. El Municipio, Edit. Jus, México 1947, Pág. 43

(10) Ibid., Pág. 45

(11) Loyo, Gilberto. Citado por Ochoa Campos Moisés, Ob. Cit., Pág. 22

leyes @.(12)

Veremos en otro capítulo especial de este estudio, - como un fenómeno similar de integración social se daba en Amé- rica, por lo que nos reservaremos para entonces el análisis - de las gens, los clanes y las tribus, como organizaciones étnicas totémicas del Calpulli, definido este último como @ or- ganismo administrativo, rudimentariamente político-militar, - que organizaba la vida y el trabajo de las gentes asentadas o establecidas en su ámbito de vecindad @.(13)

I.1. GRECIA.

Grecia representó el enlace directo entre las tri- bus llamadas por Engels Municipio Rural Primitivo y las prime- ras formas del Estado Municipal, y ésto se debió a la llegada de pueblos asiáticos al territorio de su península, haciendo realidad el gérmen municipal fecundado en las épocas anterior- es y cuyo desenvolvimiento culmina con la creación de las en- tonces nuevas y novedosas ciudades (polis), creación misma -- que se devió a la enorme y distinguida cultura helénica.

Si tomamos en consideración, y analizamos particu- larmente, el surgimiento de la ciudad griega, fácilmente lle- garemos a la conclusión de que la evolución planteada al ini- cio de este capítulo no es ajena al pueblo griego, quienes -- únicamente tuvieron como etapa intermedia a la formación del Estado Municipal, entre éste y la tribu, a las aldeas con -- las que se constituyó una especie de federación que dió ori- gen a las ciudades.

Un factor decisivo para llegar a la creación de las ciudades griegas, fue la familia, pero no por ésto podemos - negar que existieron otros factores de tipo sociológico que también influyeron y que de ninguna manera son excluyentes - de aquel.

(12) Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit., Pág. 20

(13) Arnaiz Amigo, Aurora. Antecedentes del Municipio Libre Mexicano, Edit. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Madrid 1977, Pág. 39.

Así, podemos afirmar que por ser un pueblo residuo - de la milicia, la gran mayoría de estas ciudades griegas fueron edificadas en puntos estratégicos geográficamente hablando. En ciudades como Micenas y Atenas cuentan con su Acrópolis o Ciudad en una meseta, la cual por ser independiente una de la otra, contaban con estructuras diversas y superestructuras aún más propias; la religión fue determinante para su desarrollo, ya que cada ciudad contaba con su propia religión municipal.

En este caso, tal fué su importancia que Ochoa Campos, lo compara con el primer Derecho Constitucional cuando dice @ La religión fué el primer Derecho Constitucional de la humanidad. A través de ella, se constituyó la ciudad, como primera institución socio-política @. (14)

El aspecto económico era también para cada ciudad independiente entre sí; así cada una de ellas tenía su propia moneda, sus propias formas de medir, etc.

Esta ciudad-polis, constituía el equivalente a la ciudad-Estado, que era realmente la organización política suprema integrada por demos o municipios.

El surgimiento real del municipio griego o demos se debe a Solón, quien de alguna manera otorgó a todos los atenienses el denominado derecho de ciudad; y por otro lado a Clístenes (S. VI A.C.), quien cristalizando ese período de cambios, eleva de 4, que había en la época de Solón, a 10 el número de tribus, las cuales divide en demos o municipios, constituyendo éste, el paso del sistema familiar totémico al sistema familiar local; es decir, en este sistema el nacimiento ya nada significaba para determinar la familia de una persona, con lo que se dá un paso adelante para terminar con el régimen religioso que prevalecía en la ciudad. (15)

{14} Ochoa Campos, Noisés. Ob. Cit., Pág. 39

{15} Petric, A. Introducción al Estudio de Grecia, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1972, Pág. 26-27

De ahí que la palabra democracia deriva de las raíces griegas demos-pueblo y kretos-autoridad, es decir, significa gobierno del pueblo.

La educación tenía carácter de municipal, aunque en alguna época se le delegó a los particulares; el ejército también era municipal.

Legó a existir la autonomía municipal dentro de las ciudades como consecuencia de que en la época en que la religión era parte preponderante en el Estado Municipal y que debido a su influencia e importancia fue capaz de motivar un fanatismo en algunas familias, por lo que dentro de algunos municipios o demos se optó por mantener un ámbito de autonomía religiosa y política, con ésto, se permitió la verdadera creación de una ciudadanía, que trajo como consecuencia el Derecho Público.

A continuación veremos más ampliamente, corroborando lo anterior, las razones por las que en Grecia, y más concretamente en Atenas, se consideró el voto, como el verdadero soberano de la ciudad.

Esta concepción, un tanto platónica, resulta contrastante con el concepto comparativo que para estos efectos planteó Federico Nietzsche, cuando se refirió al Estado griego regido artísticamente por una minoría de hombres superiores, se subordina en Grecia el papel y la situación helénica. El ideal del pueblo griego es extraño a las correcciones de Platón, que fomenta en su República la completa participación de la mujer en los derechos y en los deberes de los hombres - (16); pero no podemos generalizar esta afirmación del autor, ya que esta situación obviamente se presentó dentro del tiempo en que el sistema totémico tuvo vigencia, no así dentro del sistema local.

(16) Nietzsche, Federico., Estudios sobre Grecia, Edit. Aguilar, Madrid 1968, Pág. 40

En cuanto a la educación griega Nietzsche nos dice que ésta estaba caracterizada por el concurso o rivalidad, - lo cual y dada su formación le impidió estabilizar su grándeza y por ello dice @ ... el griego -hombre o ciudad, individuo o polis-Estado- aborrece la hegemonía de uno solo y teme sus peligros; @ (17) este enfoque de Nietzsche si es verdaderamente real y este caso se presentó básicamente en Esparta; - así su constitución establecía un sistema que describe Petric @ El sistema espartano de educación -la famosa agogeé- gobernada toda por el solo afán de formar soldados @. (18)

Bien, de lo expuesto hasta este momento, encontramos dos claras tendencias dentro de Grecia y que son por un lado, una tendencia a la milicia, y por otro, el aspecto cultural del pueblo griego, en sus dos principales pueblos, espartano y el ateneo, respectivamente.

Para Esparta la lucha fue un elemento importante, ya que mediante la milicia adquirieron más derechos para la demos o municipio @ La razón de este desarrollo se halla sin dudas en las guerras del siglo VII a.c., y la lucha contemporánea del demos para alcanzar mayores derechos, puede haberla favorecido @. (19)

I.2. ROMA

a) Origen del Municipio Romano

Para algunos autores como Francisco de la Garza, - se considera que la historia del municipio se inicia en Roma; pero tal afirmación después de haber estudiado algunos antecedentes históricos en Grecia, suena vacía ya que quedó demostrado de alguna forma que existen tantas raíces municipales en Grecia como en Roma, y que en cuanto a esplendor del régimen fue tan grande tanto en la primera como en la segunda; y así lo hicimos notar cuando hablamos de Atenas en con-

(17) Nietzsche, Federico. Ob. Cit., Pág. 42

(18) Petric, A. Ob. Cit., Pág. 19

(19) Jaeger, Werner. Paideia, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1942, Pág. 57

traposición de Esparta. Pero a pesar de esta historia innegable, el autor antes mencionado señala, tomado de Rowe @ la -- identidad del Estado y del Municipio hacen que las comparaciones con las condiciones modernas --de las ciudades-- sean más --engañosas que útiles. Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro Estado moderno @. (20)

Esta última afirmación también la consideramos absurda e impropia de una persona que haya estudiado el tema, y del que hemos hecho nuestra su opinión en otros aspectos, ya que nuestra posición es que el pretender comparar el municipio Griego con el municipio Moderno es por lógica diferente -- en algunos aspectos importantes de su organización, ya que corresponde comprender que el municipio Moderno es consecuencia de la evolución de otro municipio; entonces, desconocer una -- historia y un origen de una institución es no poder llegar a una conclusión completa.

Sirvan estos comentarios para que sin tendencia alguna podamos analizar la evolución y el desarrollo del municipio, durante la etapa que correspondió al pueblo romano.

b) Roma, Organización del Municipio

Casi paralelamente a la civilización griega el pueblo romano fue madurando su organización municipal, aunque ésta se presentó más tardíamente como resultado de una evolución social que así como en Grecia tuvo su base en la patria, para Roma fue la curia quien la constituyó.

El maestro Ochoa Campos nos resume la misma evolución para el pueblo romano @ De la misma manera que varias familias se reunieron en Grecia para formar la patria, en Italia se agruparon en Curias, con su dios protector y su jefe y sacerdote llamado curión. Después varias curias constituyeron la tribu. Más tarde, cierto número de tribus habían de poner

los cimientos de la ciudad, como expresión de la federación de tribus, curias y familias. Por ésto, la base del carácter latino fue el respeto a los lazos de familia @. (21)

Los romanos llamaban civitas a la organización política, la que era equivalente a la polis de los griegos.

Hablando un poco acerca de la evolución que mencionabamos, señalada por Ochoa Campos, diremos que la curia y la tribu fueron dos organizaciones que carecieron de dirección y capitalidad, ya que la curia se convirtió en una organización que no poseía ni siquiera el nivel de una magistratura, que en la época del Estado Patricio pudo ser considerado como una leva; igualmente sucedió con la tribu, que como tal no poseía capacidad de obrar y así lo señala Teodoro Mommsen @ Finalmente, ni la curia como tal, ni la tribu como tal tenían capacidad de obrar; según todas las probabilidades, ni a la una ni a la otra competía la facultad de tomar acuerdos, cosa que se sigue forzosamente del hecho de no reconocerles capitalidad @. (22)

De estas dos formas de organización primitiva en Roma, donde cada tribu se encontraba constituida por 10 curias y cada una de éstas a su vez por 10 decurias, donde los paterfamilias fueron elementos importantes de esta etapa, ya que en un momento dado fueron capaces de crear la elección del cargo real cuando pretendieron marginarlos, por lo que fue hasta con Servio Tulio que valiéndose de las clases inferiores, a las que compraba mediante dádivas, alcanza su viejo propósito de cambiar la antigua organización primitiva de la ciudad, con la que se va a dar la aparición del Municipio Romano y así, casi se logra desaparecer la antigua organización del tipo familiar. Entonces la antigua curia va a pasar de su anterior acepción como agrupación de familias, a la de considerarse como un consejo de administración municipal. Municipio que dada su enorme

(21) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 50

(22) Mommsen, Teodoro., Compendio del Derecho Público Romano, Edit. La España, Madrid 1893, Pág. 29

relevancia por la organización municipal griega, nos hace creer que alcanza su máximo de esplendor y funcionabilidad en cuanto a su estructura. Así lo afirma el maestro Daniel Moreno @ ... en Roma es indudable, y se considera con pruebas indubitables, que alcanzó una gran vitalidad @ (23); esta afirmación a la que nos unimos sin dudar, se encuentra reflejada por la gran influencia que representó para los países latinos, derivada de que éstos son fiel reflejo de los sistemas jurídicos y políticos españoles.

Con las reformas hechas por Servio Tulio, que básicamente consistieron en dividir mayormente a la ciudad mediante la creación de cuatro tribus en las cuales se determinaba a que tribu se pertenecía en razón del domicilio, dando origen a las primeras relaciones municipales de vecindad, las cuales -- hasta la época de Tarquino el Soberbio (550 A.C.) fueron relaciones municipales de tipo costumbrista, ya que fué entonces cuando surgieron las primeras ordenanzas municipales.

@ En efecto, las primitivas leyes que rigieron a los municipios, no habían sido escritas y se conservaban por tradición oral y fue en la época de Tarquino, cuando por su orden real Sexto Papirio las coleccionó en un Código,...@ (24).

c) Derecho Municipal.

Podemos afirmar que el municipio genera el Derecho Municipal, que escrito surge como creación del pueblo romano -- en el siglo VI A.C., con lo que adquiriría la capitalidad de que las organizaciones comunales que le precedieron habían carecido, al no tener su propia legislación, dado que por tratarse -- de un sistema federado no tenían un carácter diferente a la -- que tenía el propio estado al cual pertenecía, el cual se va a ver plenamente con el surgimiento de un nuevo Derecho Municipal, al que nos referiremos más adelante.

(23) Moreno, Daniel., Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Pax, México 1976, Pág. 375.

(24) Cchoa Campos, Roisés., Ob. Cit., Pág. 52.

Posteriormente a Tarquino el Soberbio, los patricios que jamás aceptaron el hecho de que su poder se viera menguado por el de la realeza, lograron destruirla, con lo que se centralizó necesariamente al poder en manos de la real aristocracia, con lo que se propició la vuelta al sistema patriarcal y la coneciente mengua de la organización municipal, respecto de la cual Daniel Moreno señala @ Su eficacia quedó probada -- cuando se aplicó el sistema a buena parte del imperio romano, -- ... cuando éste decayó, el imperio declinó hasta su absoluta -- caída en el despotismo @ (25) •

d) El Municipio como Institución.

Este retroceso en su organización jurídico política, que implicó como ya lo señalamos el regreso al patriarcado, se convirtió dado su crecimiento y desarrollo en un freno para su progreso.

Ellos mismos cuando se percataron de tal necesidad, -- propiciaron que la organización familiar que para ellos era la más propia y mejor institución de su derecho perdiera fuerza -- interna, pero sin salir y abandonar totalmente esos viejos mol-- des, y para estos efectos se valieron de la institución del -- tribunado, la cual motivó las actividades públicas mediante la creación de comicios especiales, los cuales eran compartidos -- por las dos clases sociales antagónicas de la época -- Patri-- cios y Plebeyos --.

No obstante este compartimiento de comicios, hubo la necesidad de definir y precisar las relaciones entre las comunidades en cuanto a su autonomía, ya que por un lado se encontraban las que correspondían a Roma y por otro las de las ciudades, lo que propició la centralización absoluta del poder, -- por lo que los municipios de las ciudades confederadas se vieron impedidos de conocer y sostener relaciones con Roma. Esto, lo podemos precisar con la afirmación siguiente @ Los municipios de ciudadanos perdieron en lo esencial la alta jurisdic--

© El nuevo código estableció grandes innovaciones. Adquiriendo un carácter municipal al regular las relaciones de vecindad, - como la falta de árboles que limitan a los terrenos, la reco-- lección de frutos, el curso de las aguas llovedizas, etc. ©(28)

La forma de regular estas instituciones que menciona Ochoa Campos, no era Derecho Público, ya que no regulaba ni la organización política del Estado ni su constitución judicial, - sino que simplemente se busco lograr un equilibrio social mediante la seguridad jurídica de las clases medias dentro de -- las tres primeras tablas, por lo que aún dentro del Derecho -- Privado y como Derecho de Vecindad, se regulan algunos aspec-- tos correspondientes a los servicios públicos municipales, los cuales eran de vital importancia para el pueblo romano, princi-- palmente como ya lo señalamos, para la clase media y baja que se vieron siempre desprotegidas ante el despotismo de los pa-- tricios; lo cual alcanzó su objetivo y permitió un mejor desar-- rollo del pueblo romano así como de sus clases.

© Como es lógico, dado el carácter de la primitiva - sociedad romana, en el Derecho Privado predominaba el de la fa-- milia, el de la herencia y el de la vecindad, que era para la - vida cotidiana del labrador la parte más importante...©(29).

Los habitantes de las colonias de esa época gozaban de privilegios, ya que sin ser ciudadanos romanos poseían tantos derechos privados como aquellos, además de tener algunos - derechos públicos como el de votar en algunas asambleas civi-- cas(30).

Pero fue hasta fines de la república cuando todos -- los colonos tuvieron igualdad de derechos, los cuales les fue-- ron proporcionados por las leyes Julia y Plautia (90 y 89 A.-- C.).

(28) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 57.

(29) Wolfgang, Kunkel., Ob. Cit., Pág. 35.

(30) Ibid., Pág. 46

La centralización de Roma continúa en cuanto a la extensión -- del municipio romano fuera de la península itálica, aún y cuando conservan ciertas formas, es decir, siguen conservando sus autoridades @ con un jefe municipal, el vergobert en Galia, arcontes en Atenas y sufeles en el norte de Africa @ (31); pero a pesar de esta situación, terminó siendo totalmente influenciada, incluso en otros aspectos de orden tributario, nuevamente salvo algunas excepciones que conservaran su autonomía económica.

En principio, estas colonias fueron auxiliadas para su administración por funcionarios enviados de Roma, pero posteriormente dado su crecimiento, ésto fue imposible, por lo que se hizo necesario tener que nombrarles funcionarios propios directamente del imperio, lo que aunado al factor geográfico impidió que el esplendor de la administración municipal dentro del territorio itálico se extendiera de la misma manera a sus provincias, lo que motivó que se deteriorara la administración centralizada. Así lo aprecia también Kunkel, quien dice al respecto @ se concedió a los municipios y colonias una cierta autonomía administrativa; la asamblea popular de la ciudad de Roma había perdido su sentido como organización política de todo el pueblo desde su base más sólida, los campesinos que vivían lejos de Roma y los habitantes de las comunidades rurales, ya no estaban en situación de participar en las mismas...@ (32).

Después de estas consideraciones, nos iremos a finales del siglo III A.C. para cuyo tiempo la organización municipal era plena, aún y cuando persistían algunos municipios en conservar cierta autonomía y por ésto es que cada uno de ellos conservaba sus autoridades dentro de su organización y gobierno. Esta cierta división en cuanto a autoridades fue la causa que impidió quizá al pueblo romano extenderse en su territorio hasta España, aún y cuando este sistema municipal tuvo plena vigencia dentro de la península Ibérica, no fue de estricta aplica-

(31) Floris Margadant, Guillermo., Los Sufridos Decuriones, Seminario de Derecho Romano, Facultad de Derecho, Pág. 4

(32) Wolfgang, Kunkel., Ob. Cit., Pág. 65

ción debido a que @ mientras mantuvo la República, las ciuda - des españolas se rigieron por los juicios especiales @ (33).

A manera de ejemplo, antes de pasar al estudio de -- las reformas al régimen municipal, en la época del Imperio, va mos a conocer como estaban constituidas las colonias durante - la República.

Normalmente estaban formadas por 1000 ciudadanos re- partidos en 100 decurias, cada una de las cuales se encontraba representada en la curia mediante el consejo municipal. Exis-- tían como autoridad suprema dentro de los municipios, los duo- viri, que eran un cuerpo colegiado cuya función era similar a la de los cónsules en Roma; y entre otras tenían también la o- bligación de efectuar el censo cada cinco años, el deber junto con dos aedilas - autoridades municipales - de conservar el or- den en las calles y los mercados, los quaestores eran los en-- cargados del control de las finanzas; además de estos funciona- rios importantes existieron los decuriones quienes en esta épo- ca fueron considerados simplemente como funcionarios menores, - pero que durante los primeros años del imperio llegaron a te- ner enorme importancia.

Foustel de Coulanges considera que existieron dos ti- pos de municipio, los de pleno derecho por un lado y por el o- tro, aquellos que solo tenían alguna autonomía o independenciam en el aspecto administrativo - refiriéndonos a las cuatro cate- gorias de población según él, después de la que se encontraba en la ciudad de Roma, existían y éstas eran @ los aliados que tenían gobierno y leyes propias pero ningún lazo de derecho -- con los ciudadanos romanos, las colonias - a las cuales nos re- ferimos líneas atrás, - que tenían los derechos civiles de los romanos, sin participar en sus derechos políticos, las ciuda-- des de Derecho Itálico; es decir, las que por favor de Roma ha- bían tenido Derecho de Propiedad integro sobre sus tierras, -- como si éstas hubiesen estado en Italia (podríamos citar como

ejemplo de éstas, a los pueblos que habitaban la península Ibérica; y por último, las ciudades de Derecho Latino; ésto es, aquellos cuyos habitantes según el uso establecido antaño en Bacio, podían convertirse en ciudadanos romanos tras haber ejercido una magistratura municipal @ (34).

Consideramos conveniente mencionar otra clasificación que aparentemente es más amplia en cuanto a la ordenación de los municipios y que los tipifica en cuatro diferentes:

- @ 1.- Municipios con derecho completo @optimo jure@
- 2.- Municipios con solo parte de derechos
- 3.- Municipios con derecho a conservar su legislación
- 4.- Municipios que adoptaron la legislación de Roma @ (35).

Tenemos en consideración que ésta, es más completa, ya que contempla las cuatro variantes de los gobiernos que predominaron en la época y que debido a ciertas causas ya mencionadas dentro de este capítulo, entre otros a los factores de expansión y dominación romana, o a los factores geográficos -- que se convirtieron en importantes elementos para determinar la forma de los gobiernos.

Para concluir este período, creemos importante tratar de determinar cuales fueron los elementos que constituyeron el municipio romano y que a no dudar constituyen en semejanza los constitutivos del estado moderno.

10. El pueblo que se reunía en asamblea general, a pesar de que a fines de la república ésta se vió menguada en cuanto a su representación auténtica por la enorme expansión dentro de la península Itálica, así como en su exterior.

(34) Cchoa Campos, Loisés., Ob. Cit., Pág. 63

(35) Ibid., Pág. 65

2o. El territorio, considerado como el ámbito espacial donde el pueblo romano extendió su poder, dentro del sistema municipal.

3o. La curia o consejo municipal incluyendo a sus funcionarios o magistrados que la constituían, los cuales ya hemos mencionado cuando ejemplificamos a las autoridades municipales con las propias de las colonias romanas y en donde -- quizá para generalizar aquella, solo debemos mencionar dentro de los funcionarios menores a los iudices padenei (delegados del gobernador de las provincias), los curator civitatis, que a semejanza del quaestor aunque a menor nivel se encargaban del control fiscal, y por último los defensores civitatis que defendían a los ciudadanos además de vigilar el destino y objeto de las rentas.

Esta clasificación es aplicable tanto al aeger romanus, es decir, tanto al pueblo estrictamente romano, como a las colonias de los ciudadanos, que eran algunos de los que habían conservado administración propia. Así mismo, podemos aplicarla a las provincias, menos a las comunidades aliadas, las cuales a pesar de mantener sistema de tipo municipal se conservaban ajenas al centralismo romano, ya que mantenían su territorio propio.

Teniendo estos elementos, consideramos propio introducirnos al estudio del imperio, para conocer cual fue su evolución o retroceso, y si fue éste, en que momento se dió.

El imperio como se mencionó anteriormente, deviene a partir de la crisis política de la república dada su expansión, la cual culminó con el tener que reivindicar a cada municipio y colonia su autonomía administrativa. Fue Octavio, - el hijo adoptivo de Cesar, el autor de la monarquía romana -- @ Solo su hijo adoptivo C. Octavio, hijo de un senador de rango pretorio y de origen municipal, fue el creador de la monarquía romana @ (36), éste se encontró con el problema de encau-

(36) Wolfgang, Kunkel., Ob. Cit., Pág. 55

zar las tradiciones de la época republicana, para lo que reivindicó cierta autonomía a las colonias y municipios para que posteriormente desapareciera, logrando con ello que el poder se centralizara cada vez más, es decir, vuelve la tendencia republicana, incluso aún en peores condiciones, ya que dentro de la república existía un centralismo tendiente a lograr una unidad política que permitía ciertas libertades municipales, cosa que dentro del imperio no se presenta y concluye con dar muerte a los municipios.

Durante la primera mitad del primer siglo del imperio, se logra, a pesar de todas las situaciones contrarias, -- que un vestigio de la República florezca tanto o más que durante la misma, antes de entrar en crisis como sistema, ya que -- los decuriones que antes fueron simplemente funcionarios menores de la curia, llegan a ser de suma importancia dentro de la misma, según la ley Julia, ya que principalmente dentro de lo administrativo tomaban decisiones importantes de la administración local, controlaban la imposición de obras forzosas; así -- como conservaban sus facultades de policía, concesiones de -- agua, y de ellos dependía el nombramiento de algunos otros funcionarios municipales, administraban terrenos y edificios públicos.

Toda esta centralización culminó con llevar a la crisis al municipio dentro del imperio, ya que a partir del emperador Trajano, las decisiones de los decuriones, deberían de ser previamente aprobadas por él; sobre todo cuando se tratara de asuntos de importancia para la curia, la cual se convertía día tras día en el señío del poder de la aristocracia y se mantenía cerrada para la plebe. Todo ésto permitió que la crisis política se acentuara, propiciando además que la milicia que -- antaño había sido un respaldo para mantener el orden político, diera lugar a 50 años de terribles guerras internas que tienen como resultado la dictadura de Diocleciano (37).

A partir de este momento, aunque no cambiaron radi--

(37) Floris Margadant, Guillermo., Ob. Cit., Pág. 8-10

calmente sus formas de gobierno, la antigüedad nunca volvió a reencontrar el cambio de la libertad que le había permitido - el municipio durante la república y la primera mitad del primer siglo del imperio.

Al grado de que en materia fiscal, se deja la carga de su recaudación en manos de la opulencia de la época a quienes obligaban a desempeñar el cargo de decuriones, para sesionar dentro de los consejos municipales y de esta manera responsables de cualquier déficit fiscal.

A fines del siglo II D.C. una vez que el cristianismo se apodera de las instituciones públicas, sin exceptuar -- por ende al municipio (lo que va a iniciar la transición de la edad antigua a la edad media, dando paso al feudalismo), - en donde los funcionarios de la iglesia comenzaron a apoderarse de la autoridad municipal por encima de los ya venidos a - menos decuriones. Toda esta situación que se presentó durante este período, permitió ante las invasiones bárbaras que el -- pueblo romano se viera acometido ante lo que Diocleciano, que en esa etapa era el emperador, no encontró otra salida que la de permitir salir librada a Roma, más que aumentar la centralización del poder, para lo que dividió a Roma en cuatro prefecturas, las cuales eran dirigidas por los prefectos pretorios quienes incurrieron en abusos y excesos a sus atribuciones, dado el poder que les había sido conferido por el emperador. Lo que motivó que este último, percatándose de la situación arbitraria que se presentaba, reformara y fortificara a la institución de los defensores civitatis o de ciudad.

A tal grado llegó a ser la influencia de los prefectos pretorios, que tenían facultades para emitir órdenes de - carácter general y presidir actos en sustitución del emperador, lo que nos confirma Francisci cuando señala 3 Tenían facultades, ya desde principios del siglo III, para dictar órdenes incluso de carácter general (formae), con tal de que no fueran en contra de legibus vel constitutionibus. Podían presidir, en lugar del emperador... Es fácil comprender por tanto, que algunos de ellos, gracias a sus cualidades personales,

y a su familiaridad con el emperador, podían adquirir una posición elevada dentro del estado [©] (38).

De lo transcrito del autor indicado, confirmamos lo - que antes habíamos esbozado en el sentido de que el municipio pierde su fuerza democrática y autónoma al ser totalmente asimilado por la centralización del poder, lo que lo desplazó de ser una institución importante cuyo esplendor dentro del pueblo romano fue ilimitado, en una simple institución pública -- cuya finalidad era simplemente la de preservarse como tal.

© El municipio subsistía por necesario, pero se le - dió el carácter de víctima del estado, mismo que ha conservado en muchos casos hasta el presente [©] (39).

Ya no pretendemos profundizar más al respecto, pues consideramos que los elementos aportados en este breve estudio del pueblo romano, nos permitieron conocer lo necesario a alcanzar los propósitos que se pretenden en el desarrollo del -- presente trabajo.

Podemos afirmar que el municipio romano fue indiscutiblemente diferente al municipio griego en cuanto a su organización, pero sin dejar de reconocer que los griegos tuvieron - influencia decisiva dentro de la organización política romana en su aspecto teórico, ya que ante todo durante la etapa de esplendor romano en la República cuando el expansionismo de este pueblo, fue que las corrientes griegas, especialmente las helénicas, penetran culturalmente dentro del pueblo romano, permitiendo que su vitalidad y ricos conocimientos se perfeccionaran, teniendo como consecuencia la optimización de sus instituciones tanto privadas como públicas.

Por ésto, decimos totalmente de acuerdo con el autor Francischi cuando señala [©] Ciertamente no puede rechazarse que -

(38) Francischi, Pietro de., Síntesis Histórica del Derecho Romano, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, Pág. 380
(39) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 70

el desarrollo del sistema haya sufrido la influencia del pensamiento filosófico griego y de las instituciones encontradas en las regiones conquistadas. Pero el sistema es y permanece, pura y estrictamente romano (40).

Es decir, considero que vamos corroborando nuestro planteamiento inicial, ya que no podemos romper el peso de la historia y de los eslabones que con el transcurso del tiempo -- van surgiendo, ya que de alguna manera éstos, siempre se encontrarán ligados.

(40) Francisci, Pietro de., Ob. Cit., Pág. 412.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO

Después de haber analizado y conocido el génesis del municipio, orientaremos nuestra investigación hacia su génesis en México. Ya habíamos señalado la interrogante que nos surgía de saber como en cuanto a su origen el municipio en América y Europa era totalmente análogo, a pesar de la distancia geográfica e imposibilidad física de transculturación intercontinental, además de las distintas épocas a las que corresponden en su origen.

En ambos casos encontraremos que su origen va a tener sociológicamente hablando una aparición consecuencia del natural desenvolvimiento e instinto social del ser humano.

Es dentro de esta época cuando la historia de México registra la manifestación más pura dentro de lo que se consideró como postulado esencial, ya que posteriormente la historia de nuestro país ha sufrido giros vertiginosos en donde las influencias sociales venidas del exterior han propiciado una falsa situación no tan solo alejada de la realidad sino diferente y alejada a lo que se consideraron, y así llamamos postulados esenciales y originales de nuestro país.

II. 1. EPOCA PRECORTESIANA.

Introduciendonos a fondo dentro de lo que es el contenido del presente capítulo, vamos a empezar pretendiendo conocer la organización social y política precortesiana, ya que sería redundante para nuestro estudio el incidir en el hecho del génesis natural de las organizaciones de nuestros antepasados, ya que corresponden plenamente a los orígenes sociológicos mencionados en el capítulo anterior y además encuadrado dentro de las tesis naturalistas de F. Toennies.

Veremos si corresponde a la forma municipal antigua nuestra actual organización municipal, ya que la de aquella época descansaba en la tribu y sus antecedentes comunitarios como lo fue el clán, así lo afirma Gonzalo Aguirre Beltrán cuan-

do señala ^o El llamado imperio azteca, no era sino una confederación de tribus...^o(41); es decir, la organización tribal que caracterizó a aquellas indígenas tuvo como lógica consecuencia la natural aparición de los calpullis que constituyeron, a semejanza de los antiguos pueblos romanos, el paso de las relaciones comunales filiales a las relaciones comunales de vecindad, en donde el establecimiento de un territorio va a permitir su surgimiento.

Por ello el calpulli según Gonzalo Aguirre ^o es el sitio ocupado por un grupo familiar emparentado por lazos de consanguinidad..., por ello cada calpulli tenía su dios particular, un nombre y una insignia particular...^o(42).

De esta apreciación, no completa del todo, ya que no aclara plenamente nuestra idea, sino que sólo ratifica la relación filial existente, nos surge la necesidad de encontrar otra que complete la anterior. Para tales efectos, la Doctora - Aurora Arnaiz Amigo, en su estudio titulado Antecedentes del Municipio Libre Mexicano y al cual nos referimos en el capítulo que antecede, nos dice que ^o el calpulli como organismo administrativo, radicalmente político militar, que organizaba la vida y el trabajo de las gentes aumentadas y establecidas en el ámbito de vecindad ^o(43).

De esta definición se desprende que el elemento común que al municipio primitivo griego y romano, como al calpulli, les da en sí la calidad de municipio, aceptado como Albi lo describió, ya que implica las citadas relaciones de vecindad, es el territorio.

Basta el hecho de que una comunidad se establezca en un territorio determinado para que se pueda constituir incluso

(41) Aguirre Beltrán, Gonzalo., Formas de Gobierno Indígena, Edit. Colección Cultura Universitaria, Imprenta Universitaria, México 1963, Pág. 58

(42) Ibid., Pág. 60

(43) Arnaiz Amigo, Aurora., Ob. Cit., Pág. 251

un Estado, posición que constituiría un extremo de las afirmaciones que expresamos anteriormente, es el caso de Manuel Moreno que señala @ con el cambio de género de vida y el nacimiento de nuestras necesidades provenientes de la fijación de los clanes en un territorio,... Desde entonces las relaciones de parentesco dejan de ser base de la sociedad; el lazo social -- pierde el carácter familiar y deviene el resultante político.- En este momento ha nacido el Estado @ (44); tal afirmación hecha en su obra Organización Política Social de los Aztecas, llega como lo dijimos anteriormente, al extremo de nuestra afirmación inicialmente hecha, si retornamos a Albi, respecto al municipio, éste no representaría el organismo más en contacto -- con los problemas locales, sino que lo cedería al Estado; razón que por si misma constituye en su negación el fundamento de nuestra proposición.

Pero es posible, a nuestro juicio, que la forma en que Alfredo López Austin en su obra titulada La Constitución Real de México-Tenochtitlán, precisa en forma esquemática lo que es el calpulli, mismo que fortalece nuestro principio ----

Por calpulli puede entenderse 1.- Un grupo sociológico integrado por parientes, aliados y amigos, de los que no se conoce referencia de un antepasado común; 2.- Una organización política primitiva, tal vez basada en la separación territorial de su lugar de origen..., 3.- Un territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el cual vivía un grupo sociológico e imperaba una organización política de antiguo origen, aún cuando estrictamente el nombre de dicho territorio es calpulco (45).

Antes de continuar con este rastreo histórico y a fin de concretar nuestra idea central del capítulo, considero oportuno el detenernos a analizar el porqué de esta idea de --

(44) Moreno, Manuel E., La Organización Política y Social de los Aztecas, edit. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México 1962, Pág. 22

(45) López Austin, Alfredo., La Constitución Real de México-Tenochtitlán, Capítulo V-II, Seminario de Cultura Náhuatl, Instituto de Historia, U. N. A. I., Pág. 22

López Austin fortalece nuestra posición.

Es innegable, a decir de los varios estudiosos de la materia que hemos citado, que el municipio como organismo jurídico tiene un origen que sociológicamente es consecuencia del natural instinto social del ser humano, el cual teniendo diversas escalas en cuanto a su organización y estructura, constituyó la integración social del municipio, concebido éste, como lo que dimos en llamar, tomado de Ochoa Campos, el municipio primitivo. Esta misma integración social es clara en las palabras de López Austin, pues va en su descripción de las relaciones filiales en una colectividad a la organización política primitiva, la cual como forma de integración social constituye o se ve representada por el peso de la familia, sea cual fuere matriarcado o patriarcado, a el clan o la tribu; en donde no necesariamente existía un territorio, así en el clan en cuanto forma social, requiere en su evolución integral del territorio para considerarse municipio, pues representa el paso de las relaciones filiales a las relaciones de vecindad; no así el caso de la tribu, que en cuanto forma social poseía una organización política tribal superior al clan, que en sí misma al establecerse en un territorio constituía el estado municipal primitivo; al que hicimos referencia por la similitud en el origen de su creación cuando hablamos del municipio en Grecia y Roma.

Continuando en nuestro estudio y profundizando respecto del calpulli, etimológicamente los cronistas consideran que era el barrio de gente conocida o linje antiguo, que tiene de muy antigua sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje (46).

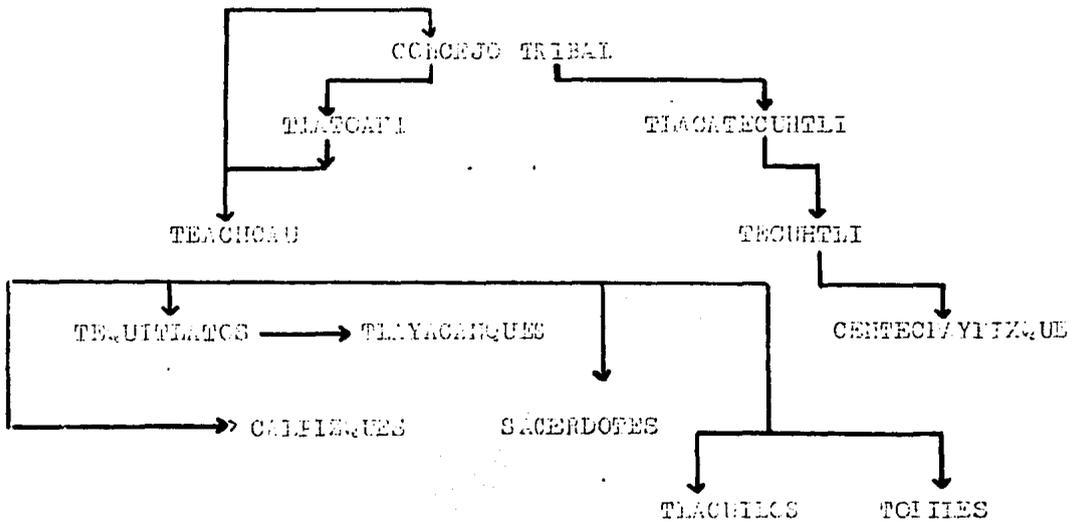
De esta etimología, así como de las definiciones -- aplicables que mencionamos anteriormente, desprendemos que el calpulli originó su existencia en las relaciones filiales fincadas entre las personas que lo formaban en relación con la tierra y el trabajo que sobre aquella efectuaban, a lo que el-

(46) Ochoa Campos, Moisés., La Reforma Municipal, Edit. Porrúa México 1979, Pág. 32

maestro Ochoa Campos, en base a tal observación, calificó como municipio primitivo de carácter agrario (47).

El calpulli o municipio primitivo náhuatl, se encontraba presidido, dada la estructuración de familias y alianza entre éstas, para la producción y aprovechamiento de sus tierras propiedad del calpulli, en concejos, quienes constituían la primer autoridad dentro de su forma de gobierno.

El concejo del calpulli se integraba por los ancianos representantes de las veinte familias que lo formaban y su estructura se vertía de la siguiente forma:



Teachcauh o pariente mayor.- era la autoridad del calpulli con mayor jerarquía, cuyo puesto era vitalicio por considerarse la elección que era el más sabio, hábil y honrado, y en términos generales en él recaía la administración del calpulli, la administración de su régimen comunal, del trabajo de sus miembros, sus productos, etc.

(47) Ochoa Campos, Boisés., (C. Cit., Pág. 33

De este Teachcauh, dependían y existían otros funcionarios del calpulli, como es el caso de los ya indicados en el organigrama anterior, que bien podemos definir concretamente - en quienes ejercían funciones propias de administración por un lado; y por el otro, quienes tenían a su cargo funciones de -- policía.

Entre los que tenían funciones de administración se encontraban:

- a). Tequitlatos. Tenían a su cargo la dirección y organización del trabajo de la comunidad.
- b). Calpizques. Les correspondía la tarea de recopilar y administrar los tributos obtenidos en el calpulli.
- c). Tlayacanques. Organizaban en menor escala a los tequitlatos las labores de trabajo, mediante cuadrillas.
- d). Sacerdotes. Les correspondía la labor de conservar psicológicamente al grupo, dentro de su marco de organización.

En el otro aspecto, ejerciendo labores de policía se encontraban:

- a). Tlacuilos. Eran los escribanos que llevaban cuenta de los hechos del calpulli.
- b). Topiles. Eran los funcionarios que realizaban labores de gendarmería. (48)

La elección de los integrantes del calpulli para su Concejo, era en forma directa mediante el voto directo de cada uno de sus miembros que formaban parte de él, lo que permite - conocer como desde este pequeño organismo político-administrativo, más en contacto con los problemas locales de la época - municipio primitivo- se aprecian formas democráticas directas, para la elección de sus gobernantes, no así en el caso de las autoridades centrales como en el caso del TLATOANI Y TEACHCAUH, en su calidad de miembros del Concejo Tribal, con lo que se -- perfeccionaba un sistema de democracia indirecta para la elección de sus autoridades del gobierno central.

Los Teachcauh constituían el Concejo Tribal que reunido en asamblea elegía al Tlatoani y al Tlacatecuhtli, el primero como ya vimos, se encargaba a nivel central de ejercer -- funciones similares a las del Teachcauh, es decir, de administración, mientras que por otro lado, el Tlacatecuhtli se encargaba a nivel central de coordinar y dirigir las funciones militares del gobierno central al cual quedaban subordinados los calpulis.

Un ejemplo de esta elección indirecta fue la que se dió cuando los Teachcauh de los cuatro calpulis que conformaban la ciudad de Tenochtitlan en lo que corresponde a la raza azteca, ya que la mexicana también constituía parte de la ciudad con tres calpulis.

Pero en la raza azteca mediante sus representantes elegían a su gobernante, así podemos citar de la narración de Francisco Antonio de Lorenzana a las Cartas de Cortés, en uno de sus pasajes menciona al referirse al mal denominado Imperio Mexicano a S. Moctezuma Ilhuicamina: este es el q llaman el -- viejo, ó mayor: fue electo por quatro Electores, se intituló -- Emperador, y fue sobrino de Tlacaehuel, Capitan Genl. de los -- Mexicanos (49)*

Este pasaje todavía en castellano antiguo, nos confirma lo manifestado líneas atrás en el sentido de la democracia indirecta para elegir a los gobernantes a nivel central.

Muchos años de esplendor pasaron entre luchas internas por el engrandecimiento y expansión de las conquistas de los pueblos, pero toda esta organización, que en un momento dado permitió tal desarrollo, se vió desnaturalizada por la influencia que en este sentido representó la conquista por parte de los españoles sobre los pueblos indígenas, es muy factible, como lo vamos a ver más adelante, que el Municipio Libre Mexicano que se origina en 1917 sea la intención del Constituyente mexicano de volver a sus raíces, pero esto será tratado más --

(49) Lorenzana, Francisco Antonio de., Hernán Cortés Historia de Nva. España, T. I, S.H.C.F., Edic. M. A. Porrúa, Pág. 1

profundamente en líneas posteriores.

En este momento vamos a ser testigos de como la etapa que continúa en este rastreo histórico, representó para los pueblos indígenas y en general para la historia del municipio un progreso o un retroceso.

Concluyendo parcialmente la etapa antes mencionada, podemos afirmar con una total certeza que el calpulli como antecedente más directo del Municipio Libre Mexicano, representa indudablemente el reflejo recíproco en sus características, -- del que fue una vida de libertad democrática que permitió la libertad de elegir y ser elegido.

Hasta aquí, podíamos considerar que la organización política de los pueblos indígenas que estudiamos, concretamente el azteca-mexica, podrían llegar a formar un Estado, al respecto autores como Manuel M. Moreno señalan equivocada la opinión de que cuando los españoles llegaron al Anáhuac sus pueblo vivían la época feudal; y así mismo el que sus regímenes -- fuesen monárquicos. Lo que hoy denominamos élites políticas -- existían a un nivel estatal que rebasaban las raíces populares del calpulli (50).

Tomando la posición del citado autor, podemos unirnos también al comentario de la doctora Aurora Arnaiz Amigo, -- en el sentido de que el calpulli representa una estructura peestatal dentro de una organización política, que mediante la -- integración de sus ámbitos territoriales logra la unificación -- del municipio, por lo que la autora concreta cuando señala ---
© El vocablo calpulli no solamente significaba... ambas acepciones y sus connotaciones administrativas jurídicas, implican la proyección hacia un estado social superior © (51).

Ya que por otro lado, no sería ni es propio, a nuestro juicio, ni siquiera imaginable su contraposición con las --

(50) Moreno, Manuel M., citado por Aurora Arnaiz Amigo, Ob. -- Cit., Pág. 250.

(51) Arnaiz Amigo, Aurora., Ob. Cit., Pág. 250.

formas feudales clásicas en estricto sentido. Aunque si es más realista considerar como lo dice Jorge Sayeg Helú (52) Muy numerosos fueron los pueblos indígenas que se establecieron en nuestro actual territorio, algunos de ellos supieron conservar un estilo de vida propio y supieron ofrecer también innumerables muestras de la cultura que desarrollaron - por ésto, no hemos referido en nuestro estudio concretamente a la cultura náhuatl -; otros se mantuvieron dentro de las formas de vida más rudimentarias (52).

Aún y cuando algunos autores consideran que esa forma democrática indigenista, solo lo fuera en la teoría más no así en la praxis política de dichos pueblos.

Sayeg Helú, es de los pocos autores que abiertamente afirma la existencia de un Estado azteca y considera que la alianza tripartita que les permitió someter a otros pueblos y - crear una estructura gubernamental plena en la que se manifiestan dos diversas clases le dan esa característica (53). Es este el momento en el que, dando solidez a su estructura política, los aztecas llagan a constituir un verdadero estado. Una de las primeras manifestaciones la encontramos en la Triple Alianza..

(53)

II.2. EPOCA DE LA CONQUISTA

En el año de 1521, previos los descubrimientos de las islas americanas, se gesta el momento trascendental en la vida de lo que hoy constituye los Estados Unidos Mexicanos, ésto, es la llegada de los españoles, capitaneados por el conquistador Hernán Cortés.

Este acontecimiento trajo para la vida y organización política-social de los pueblos indígenas, una transformación retrógrada en cuanto a los principios y derechos gestados por los azteca-mexica después de la liberación de Azcapotzal--

(52) Sayeg Helú, Jorge., El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo I, Edit. Cultura y Ciencia Política, México 1972, -- Pág. 47.

(53) Ibid., Pág. 53.

co, y ésto es evidente como lo afirma Gonzalo Aguirre Beltrán. La desorganización que produjo la conquista española en todas las constelaciones de la cultura indígena, se reflejó sobre las formas de gobierno consanguíneo. - Aunque este párrafo no plantea ni reconoce que las relaciones filiales de vecindad fueran superadas con la integración de los calpullis. Dos tendencias diametralmente opuestas aparecieron, una dirigida hacia el feudalismo, otra, hacia la democracia. (54)

Cuales fueron las modificaciones substanciales que generaron tres siglos de violentos choques entre dos pueblos -- con cultura totalmente diferente?

Una respuesta que se podría dar ipso facto, sería que ella representa la etapa medieval de nuestro pueblo, que bajo la denominación de Nueva España... (55); con este comentario hecho por Sayeg Helú, damos contestación a los planteamientos de Gonzalo Aguirre, ya que es claro que una transculturación que genera una nueva raza no puede tener otra manifestación que la imposición de otra nueva organización política implantada por el conquistador y para la que no estaban preparadas las florecientes culturas indígenas, como fué el caso de la azteca, incluso la maya.

Veamos ahora como se llevo a cabo la citada transculturación y el mestizaje que generó, sin perder de vista lo que representó para el organismo de nuestro estudio que es el municipio mexicano, por esta razón vamos a conocer la influencia que tuvo el municipio español para el futuro y entonces todavía lejano Municipio Libre Mexicano.

Después de escapar de los enviados del Gobernador Don Diego Velázquez, quien había optado por cancelar el mando que había conferido a Hernán Cortés para la tercera expedición a las tierras occidentales, éste arriba a las costas de Veracruz.

(54) Aguirre Beltrán, Gonzalo., Ob. Cit., Pág. 28-29.

(55) Sayeg Helú, Jorge., Ob. Cit., Pág. 69.

Deslumbrado Cortés de conocer y enterarse de las enormes riquezas naturales de estas tierras, así como de los inimitables tesoros que poseía Moctezuma, en donde aprovechando - la situación que prevalecía en el gobierno insular, caracterizado por el marco de libertad y cuenta propia otorgado a los conquistadores, cuando actuaban en representación del Rey de España, prepara la maniobra que le legitimará en el poder, que para la empresa que maquinó al tocar el continente le sería imprescindible. Es el caso narrado por el propio conquistador en Carta de Relación enviada al Rey de España:

CARTA DE RELACION

MUY ALTO, Y CORDERO, Y

MUY CATOLICO PRINCIPE: INVICTISSIMO EMPERADOR, Y SEÑOR NUESTRO.

En una nao, que de esta nueva España de Vuestra Sacra Magestad, despache á Vuestra Alteza. muy larga, y particular relación de las cosas hasta aquella fazon despues que yo á ella vine, en ella fucedidas. La que Relación llevaron Alonso Hernandez Puer tocarrero, y Francisco de Montejo Procuradores de rica Villa - de la Vera-Cruz, que yo en nombre de Vuestra Alteza fundé. Y despues acá por no haber oportunidad, así por falta de navios, y estar yo ocupado en la Conquista, y pacificación de esta tierra, como por no haber sabido de la dicha nao, y procuradores: no hé tornado á relatar á vuestra Magestad, lo que despues se ha hecho: de que Dios sabe la pena que he tenido... se de intitular de nuevo Emperador de ella, y con título, y no menos merito que el de Alemania: que por la gracia de Dios, vuestra Sacra Magestad posee... E así mismo suplico á vuestra Alteza - me mande perdonar, si si todo lo necesario contaré, el quando, y como muy cierto: y si no acertaré algunos nombres así de Ciudades, y Villas, como de Senovías de ellas, que a vuestra Magestad han ofrecido su servicio, y dádose por sus súbditos, y Vasallos. Porque en cierto infortunio agora nuevamente acaecido, de que adelante de que el proceso á vuestra Alteza dará entera cuenta, se me perdieron todas las escrituras, y Autos - que con los Naturales de estas tierras yo he hecho, y otra muchas cosas (56).

De esta narración, quizá auténtica, podemos apreciar en que consistió la argucia de Hernán Cortés que le permitió obtener el poder, burlando las persecuciones aún en este continente del Gobernador de Cuba Diego Velázquez, quien había ordenado su aprehensión y aún muerte a Pánfilo de Narváez; pero al fundar Cortés el primer municipio en Villa de Veracruz - (a quien Cortés consideraba una Rica Villa, más no porque éste lo considerara parte de su nombre, como lo manifiesta Francisco Antonio de Lorenzana en un comentario a la Carta de Relación « El nombre de rica Villa de Vera-Cruz le pufo Hernán Cortés á el Pueblo que hoy se llama Vera-Cruz vieja, que dista -- tres leguas de Vera-Cruz nueva » (57), obtiene los poderes que requería para alcanzar sus propósitos e invalidando entonces cualquier orden que proviniera del gobierno de Cuba, ya que el Ayuntamiento de una nueva ciudad tenía la facultad de investirle con los poderes necesarios.

Esto sucedió el 22 de abril de 1519, fecha en que se constituye el primer municipio de origen español en América -- continental. « Para esto - dice Ochoa Campos - se levantaron - algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública - erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores » (58).

Inmediatamente ese mismo día, como se señala en Carta de Relación enviada por Cortés a los Reyes Católicos, se eligieron alcaldes ordinarios a Fortocarrero y Montejo, además de cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos alferes reales y un escribano (59).

Con esto, se hacen cesar las atribuciones que le confirió Diego Velázquez, otorgandosele entonces en representación del Rey, el nombramiento de Capitán del Ejército y Justicia Mayor.

(57) Lorenzana, Francisco Antonio de., Ob. Cit., T. II, Pág. 38.

(58) Ochoa Campos, Moisés., El Municipio, su evolución Institucional, Ob. Cit., Pág. 134

(59) Ochoa Campos, Moisés., La Reforma Municipal, Ob. Cit., -- Pág. 96.

Es claro que para tales efectos de constitución del Ayuntamiento se valieron de la flexibilidad y libertad que -- concedían los fueros municipales del siglo XV en España; es -- decir, valiéndose de la plenitud de la libertad que tenían -- los Concejos Municipales de nombrar su representante real; cosa que no fue así logrado el propósito, ya que entonces y para efecto de desestimar las ordenanzas provenientes de Cuba, -- asumen la postura centralizante a la Corona e independientemente de cualquier otro Ayuntamiento.

Del punto de vista antes expresado, correspondiente a los Derechos Forales Españoles vigentes en aquel momento, -- no se puede juzgar que la conquista de México fue producto de acciones bandálicas, sino que en estricto sentido, fue una -- disposición ordenada por el Primer Ayuntamiento de Nueva España y América, aún y cuando ésta, fue la razón de su constitución.

II.3. ÉPOCA COLONIAL

Consumada la conquista en el año de 1521, Cortés --- instala la capitania general en el entonces pueblo de Coyoacán, posteriormente, instaura ahí el primer Ayuntamiento, que como tal empieza a sesionar en agosto de 1521. Entre las primeras -- funciones que tuvo a su cargo dicho Ayuntamiento de la Ciudad de México, fue la de planificar el trazo de la ciudad y acrecentar los lazos de vecindad.

Pero antes de que el Ayuntamiento como órgano central del municipio asumiera las citadas funciones, Hernán Cortés, -- quien había investido por el Ayuntamiento de Veracruz en 1519 aprovechó para expedir otras ordenanzas que tendieron a regular la colonización, pues en este aspecto, fue lo primero -- que hizo, incluso antes de haber consumado la conquista, ya -- que en 1519 fundó Veracruz y en 1520 Segura de la Frontera; valiéndose de las capitulaciones legales que prevalecieron en la época y a las que ya nos referimos.

Sin embargo, es probable, que la fundación de Segura

de la frontera, se haya realizado dentro del marco legal que le concedió ser Capitán General del Ejército y Justicia Mayor.

Así sucedió que para 1522, posterior a que Cortés había hábilmente aprovechado las capitulaciones de conquistador, mismas que eran reconocidas por el Rey y aprobadas en los términos que Cortés deja planteados en sus Cartas de Relación, obtiene de aquel para beneficio de los colonos algunas concesiones y privilegios fiscales, que permitieron fomentar la colonización e impulso de la nueva economía colonial que durante algunos años pagasen menos del quinto por el oro que cogieran; que en un período de ocho años no pagasen almojarifazgo ni tampoco otros derechos por los objetos y mercaderías que importasen de España... (60)

Podemos afirmar entonces, la idea de que para el fortalecimiento de la economía de la Nueva España, fue necesaria la participación de lo que pudiéramos llamar modernamente iniciativa privada de la época, siempre con el apoyo primero de las capitulaciones devenidas del Rey o del Capitán General en su caso, los que tenían la validez y fuero de una ordenanza o bando municipal. Ya posteriormente, como lo planteábamos, el Ayuntamiento asume esa facultad a efecto de que dichas resoluciones no provinieran de ultramar.

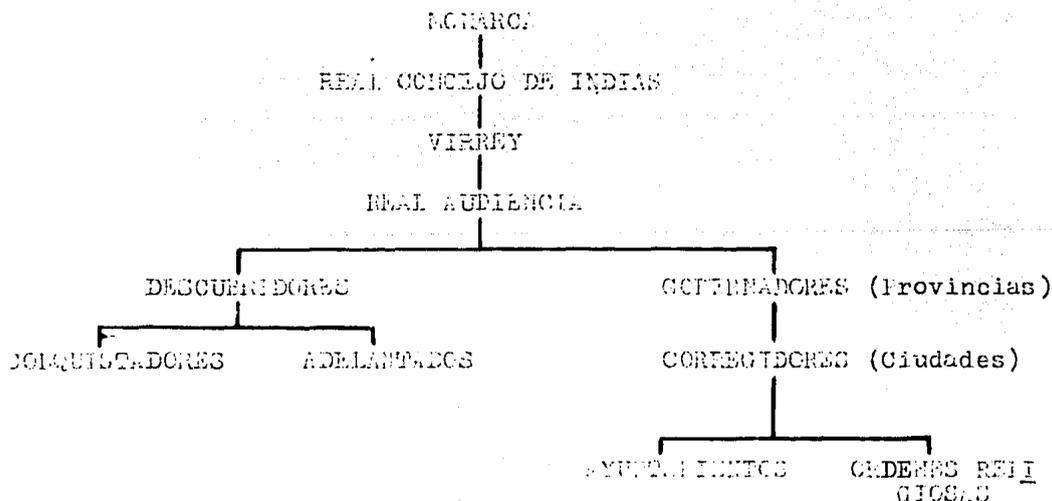
No obstante, siempre la facultad de Capitán General y Justicia Mayor, permitía tener a Cortés la última palabra -- en todas aquellas resoluciones que fueran trascendentes, además de designar a delegados suyos para que integraran el Ayuntamiento.

Esto hasta 1527, en que para efectos de descentralizar la autoridad, que hasta entonces se había ostentado en una sola persona, se crean las Reales Audiencias, mismas que estaban compuestas por un Presidente y cuatro Oidores con funcio--

(60) Resolución, Acta de Cabildo de México de 15 de octubre de 1522, citada por Miranda, José, Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas, Edit. U. N. A. L., Pág. 43.

nes ejecutivas y judiciales, estando la primera a cargo del Residente Luño Beltrán de Guzmán, quien dados los abusos y muestras en su dirección de absoluta inhumanidad, fueron los que - constituyeron el tránsito y base para el establecimiento del - virreinato como forma de gobierno en tiempos posteriores. Desde este momento, va a decrecer la importancia jerárquica del - municipio, frente a las nuevas instituciones que se fueron creando desde la metrópoli al establecer como forma de gobierno - definitiva para la Nueva España al virreinato.

Durante éste, según el maestro Ochoa Campos, la organización institucional de Nueva España quedó de la siguiente - manera:



Como podemos desprender de este organigrama, la máxima autoridad de la colonia, lo era el monarca, y después de él desde 1519 lo fue el Real Consejo de Indias, como máxima autoridad de ultramar que directamente tenía injerencia en los asuntos de América; por ello correspondió a este organismo, desde ese momento, el nombramiento de las altas autoridades que - se encargarían del gobierno, particularmente el de la Nueva Es

paña; así lo cita Sayeg Helú, tomado de la Recopilación de Reinos de Indias en que el dicho Concejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias Occidentales descubiertas y que se descubrieren, y de los negocios que de ellas resultaren y dependieren y para la buena administración y gobernación de -- justicia pueda ordenar y hacer con consulta nuestra, las leyes,.... (61)

El Virrey por su parte, era el representante del Rey en las colonias, con los cargos y nombramientos de Jefe Supremo de la Administración, Capitán General y Gobernador del Reino, Presidente de la Audiencia, Vicepatrono de la Iglesia y -- Superintendente de la Real Hacienda; como se puede apreciar, -- su autoridad aún y cuando limitada un tanto por la Audiencia, -- volvía a retroceder el tiempo al centralismo que había imperado recién conquistadas las tierras nuevas por Hernán Cortés, -- siendo la única diferencia que éste, lo había legalizado el -- Ayuntamiento de la Villa de Vera-Cruz; mientras que a aquel, -- una institución de ultramar; los dos con la misma característica de representar gobiernos y autoridades impuestas, no legítimas.

Del Virrey, autoridad central en la Nueva España, se guían en jerarquía, las autoridades locales de las provincias, mismas que se encontraban gobernadas por la figura de un gobernador, del cual en el orden local jerárquico dependían las -- Alcaldías Mayores, que estaban presididas por los Corregidores, teniendo a su cargo el gobierno de los municipios que integraban la Alcaldía.

Una vez que hemos analizado someramente la organización política que durante la colonia prevaleció en la Nueva España, podemos apreciar el papel decreciente que durante el virreinato, concretamente y cronológicamente hablando, sufrió el municipio. El hecho de que sus tres niveles de gobierno superiores representados por el Corregidor (Alcaldías Mayores), el

Gobernador (Provincias) y el Virrey (Central) fueran nombrados por el Real Consejo de Indias, además de que en su mayoría fueran personas de la nobleza española venidas del continente europeo a gobernar una colonia, de la que no tenían ni la menor idea en cuanto a su realidad económica, política y social; propició que en el Ayuntamiento, como autoridad colectiva municipal, que era la única que durante la época estaba integrada -- por personas que habitaban dentro de las jurisdicciones municipales de cada lugar, lo que constituyó el único rastro de la etapa en la que se pueda o pusiera hablar de una representación popular, y aún así dentro de estas autoridades lograron -- incrustarse los criollos.

De aquí la vital importancia que para la posterior vida independiente, tuvieron los criollos y los municipios en la gestación del movimiento.

Las funciones de los Ayuntamientos, entre otras y -- principalmente como último rango de autonomía municipal, no soberanía, era la facultad que éstos tenían de expedir sus ordenanzas por conducto de los cabildos, y decimos autonomía en razón de que éstas, siempre estaban sujetas a la revisión y aprobación de las Audiencias Reales y las Audiencias Reales vean y vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno; y hallando que son justas y que se deben guardar, la hagan cumplir por tiempo de dos años, y las remitan a nuestro Real Consejo de Indias, para que en cuanto a su confirmación, prevea -- lo que convenga * (62)

A pesar de esta situación de sometimiento e imposición, es evidente que el Ayuntamiento por conducto de su cabildo, que como foro popular con categoría de autoridad, podía velar y tutelar por los intereses legítimos de la soberanía popular, lo que permitió en su oportunidad, como lo mencionamos anteriormente redituvar y restituir paulatinamente la confianza -- de la soberanía, a la vez que las autoridades superiores venidas

(62) Recopilación de Indias, citada por Ochoa C. F., Ob.Cit., Pág. 140.

de ultramar perdían el control de sus atribuciones encimendadas por el monarca. Con ésto, seguimos haciendo válida la esencia e importancia del municipio, tomando en consideración nuestra definición de Fernando de Albi, ya que siendo el organismo jurídico más en contacto con los problemas locales, vitalizó y reafirmó su fuerza, aún dentro de un marco jurídico que lo había relegado.

El Ayuntamiento tenía entre sus funciones la de obras públicas, salvo en el caso de la Ciudad de México, donde dicha facultad se le reservaba al Virrey; de ahí y desde ese entonces que nuestra capital haya sido objeto de las más grandes e importantes obras; ya que a la fecha esta forma de centralización de las facultades en una sola persona sigue prevaleciendo.

A pesar de todo, ciertas facultades se reservaron los municipios, como lo fue en el aspecto educativo, de trabajo, etc.

El Ayuntamiento, interinamente, se encontraba constituido por:

Presidido por el Corregidor.

Dos Alcaldes ordinarios.- Negocios españoles, auxilio real o la iglesia no habiendo Corregidor tenían voto en el Cabildo, imponer aranceles, interino de gobierno.

Variables Regidores.- Administrar la ciudad y representante del pueblo legislativo y ejecutivo.

Alferez Real.- En el Cabildo votaban antes que los regidores, aunque después de la justicia tenían doble sueldo y sustituían al Alcalde en caso de

ausencia o muerte.

Procurador General.- Defensor de los derechos ciudadanos del Cabildo y era electo -- por los regidores.

Alguacil Mayor.- Oficio vendible y renunciable. Policía y Buen Gobierno.

Un Síndico.

Existían otros cargos de menor importancia y que se describen con solo mencionarlos.

Diputado de Fiestas

Diputados de Policía

Diputados de Alhóndiga y Lósite.

Como ya habíamos mencionado, al dar comienzo el siglo XVIII, el Ayuntamiento Municipal era la única institución de carácter político, que conservaba un carácter representativo, lo que le permitió por conducto de sus funcionarios, en su mayoría criollos, gestar en su seno las ideas y las bases que generaran a su vez el movimiento de independencia; todo esto, consecuencia de que todavía los últimos años del siglo XVII -- los criollos dentro de los Ayuntamientos, hicieron suyos a éstos, es decir, de alguna forma detentaban el poder municipal, que bajo las circunstancias que prevalecían representaban un logro para ellos, pero esto no duró mucho tiempo ya que en 1765 el visitador general José de Cálvez culminó en nuestro país la reforma centralista, que antes había introducido en España y Cuba, con lo que queda implantado el sistema de Intendencias, con el que se sustituían a los Gobernadores por Intendentes, quienes estos últimos, vendrían a tener a su cargo el manejo de los ingresos municipales y la facultad de presidir los Cabildos, con lo que desaparece lo que hasta entonces se podía denominar autonomía municipal.

Esta nueva organización, traía consigo una renovación en su estructura política administrativa de la Nueva España, ya que en total se crean doce intendencias, entre ellas se encontraba la Intendencia de México que estaba compuesta por los -- hoy estados de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, - Oaxaca, Morelos, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Colima y parte de San Luis Potosí; para entonces, que-- dar limitada como Intendencia a sólo Querétaro, Morelos, Hidalgo y Guerrero.

Así se delimitaron políticamente cada una de ellas, - a su vez, cada Intendencia estaba compuesta por Partidos y estos a su vez en Municipalidades.

Este sistema de Intendencias prevaleció hasta los -- principios de la época Independiente, y como ya lo manifesta-- mos anteriormente, la intención del gobierno español fue a no dudar, la de someter y ejercitar un mayor control sobre los -- municipios, control que hasta esa fecha no habían logrado; pero quizá resultó dicha medida contraproducente a sus intereses, ya que no muchos años transcurrieron para que se iniciara la - gestación del Estado Mexicano, misma que tenía como elemento - la guerra de independencia que se inicia el 16 de septiembre - de 1810, dando con ello paso a doce años de arduas y agobian-- tes luchas, durante las cuales en un último intento para transformar el régimen municipal de la Metrópoli, el imperio espa-- ñol introduce mediante la Constitución de Cádiz las Jefaturas Políticas, las cuales ejercían la autoridad intermedia entre - los Intendentes y los Ayuntamientos.

Dichas Jefaturas Políticas no pudieron ser la solu-- ción al avanzado y cada vez más sólido movimiento independen-- tista, pero si, si algún valor podemos reconocerle, hicieron - resurgir al Municipio, a pesar de que su figura se centralizó en el Jefe Político, pero, para ejemplificar más esta restructuración del Municipio, diremos que sus características fue-- ron:

En síntesis reinstauró:

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales.
- 3.- Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones:

- 1.- La integración del Ayuntamiento, por un número - proporcional al de sus habitantes.
- 2.- Hizo obligatorio el desempeñar cargos concejiles y creó precedentes negativos, como la pérdida de la autonomía municipal. (63)

De todas estas características, a la fecha todavía - algunas de ellas han prevalecido al transcurso del tiempo y de los cambios políticos, así lo señala Jesús Castorena, cuando - se refiere al Municipio en nuestros días @ Esta división, cuya simetría y homogeneidad es tan característica, se debe a la -- organización que se le dió a la Nueva España por los conquista - dores...@ (64)

A esta época de luchas, la precedió un movimiento in - dependentista, organizado entre otros por Azcaráte, Primo Ver - dad y Melchor de Talamantes, quienes sostuvieron la tesis de - que el pueblo es quien debe ejercer la soberanía y para ello - aprovecharon la representatividad que les daba el Ayuntamiento - de México, y ante esta situación, que se vió paralizada dada - la destitución del Virrey Iturrigaray, quien fue sustituido -- por Don Pedro Garibay; y con ésto dice Tena Ramírez @ Así ter - minó el intento legalista de los criollos de la capital para - hacer la independencia bajo el nombre de Fernando VII, con apo - yo en citas legales y doctrinarias deducidas de la tradición - española @ (65); y se refiere a doctrinas ya que este Ayunta---

(63) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 226.

(64) Castorena, Jesús., El Problema Municipal Mexicano, Edit. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México 1982, Pág. 32.

(65) Tena Ramírez, Felipe., Leyes Fundamentales de México, E - dit. Porrúa, México 1978, Pág. 4.

miento sostenía la legalidad la legalidad de sustituir la investidura del Rey desconocido en España, por la del Virrey; desconociendo además todo nombramiento que viniera de ultramar. Pero lo importante de este movimiento es que el primero en pretender la independencia surge del Ayuntamiento, como órgano municipal, representativo del pueblo.

II.4. ÉPOCA INDEPENDIENTE

El 16 de septiembre de 1810, como lo habíamos señalado se inicia la época independiente, fecha simbólica, en lo que representa, tres meses después de haber dado el Grito de Independencia el Cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, el 6 de diciembre, plantea y expone mediante el conocido Bando Hidalgo, considerado como el primer documento de tipo constitucional -- por plasmar los principios rectores del movimiento independentista que meses atrás había iniciado, en los que proclamaba el derecho y derechos fundamentales que desde la conquista habían adolecido a lo que todos los dueños de esclavos deberán darles libertad dentro del término de diez días... (66)

Este principio que abolía la esclavitud, fue rector en otros documentos posteriores constitucionales, entre otros, los Elementos Constitucionales de Rayón, los que fueron proyectados en Zitácuaro en 1811 por la Junta Suprema Nacional Americana, quien asumiría el gobierno en sustitución de Fernando VII; este documento representaba ya formalmente un documento constitucional, en el cual se seguía reconociendo vida al municipio, así en uno de sus artículos, en el 23, señalaba a los representantes - refiriéndose a los que integrarían el poder legislativo - serán nombrados cada tres años por los Ayuntamientos... (67); lo que sentaba el precedente de una posible democracia indirecta soberana.

Dicho documento de Rayón fue negado posteriormente -

(66) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 22.

(67) Ibid., Pág. 26.

en 1813 por el propio Rayón, aún y cuando es innegable su influencia en cuanto a principios, con los Sentimientos de la Nación dados por el Generalísimo Don José María Morelos y Pavón en el Congreso de Chilpancingo el día 14 de septiembre de 1813, ante una discutida representatividad popular integrada simplemente por seis diputados, quienes por su voz aprobaron 23 puntos, en donde seguía latente el sentimiento de libertad de los americanos, pues todavía no reconocían el término de mexicano.

Este mismo año, en el mes de noviembre, instalado el Congreso de Anáhuac en el Palacio Nacional de Chilpancingo, - que fue presidido por Andrés Quintana Roo o Ignacio Rayón, declaró a nombre de las provincias que integran la América Septentrional, & rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español..., para continuar la guerra hasta que - su independencia sea conocida por las naciones extranjeras;... ..(68), lo que hace de este documento la primera declaración formal de independencia de nuestro país dada su situación geográfica, era conocido como América Septentrional, con lo cual se hacía a un lado el término de Nueva España, que tan malos recuerdos traía para sus habitantes insurgentes.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, quizá es un documento intrascendente en cuanto a los intereses del Municipio, pues en su artículo 211, señala que @ mientras que la soberanía de la nación forma el - cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el -- presente y otros decretos se hayan derogado (69), éste quiere decir que en términos generales el Municipio Mexicano naciente va a conservar la estructura y funciones que había tenido encomendados por la Constitución de Cádiz, cuando ésta tubo su primera vigencia; pero es importante señalar que este documento - constitucional modifica los sistemas electorales, pues continuando el Municipio como única célula del Estado naciente, en donde se daba un sistema democrático; se establecen sistemas -

(68) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., pág. 31.

(69) Ibid., pág. 53.

electorales representativos mediante el sistema de Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia, lo que de forma mínima reintegraba la soberanía a su titular el pueblo por conducto de los representantes que elegían sucesivamente en los niveles mencionados de elección.

En marzo de 1820, Fernando VII restablece la Constitución de Cádiz en México, la que es jurada por el Virrey Apodaca en el mes de mayo del mismo año. Esta reinstalación de la Constitución de Cádiz, trae como consecuencia la formal reincorporación de los Ayuntamientos y las elecciones en los mismos términos que lo habíamos mencionado, pues aunque de hecho prevaleció la organización municipal, constitucionalmente ésta desapareció junto con la suspensión decretada a su vigencia en Nueva España por el Virrey Venegas.

Precisando lo expresado anteriormente y por no haberlo hecho en su oportunidad, transcribiremos el artículo 309 de la Constitución de Cádiz @ Para el gobierno interior de los pueblos, habrá Ayuntamientos...@ (70) y en los artículos subsecuentes relativos a dicho órgano como Forma interior de las provincias; reglamenta y estructura el Ayuntamiento en los términos que señalamos, lo que constituye Constitucionalmente el antecedente del Ayuntamiento, como forma de gobierno, dentro del régimen municipal.

En el año de 1821, cuando parecía debilitarse el movimiento independentista, súbitamente y quizá más debido a factores externos gestados en la madre patria por los propios integrantes del Partido Español de Nueva España, se plantean la pronta liberación de esta última, aprovechando las circunstancias de confusión y agotamiento que habían traído 300 años de arduas y continuas guerras, para lograr pacíficamente la independencia mediante un gesto de aparente buena voluntad del Imperio Español, situación prevista en el Plan de la Profesa, en el que había participado Don Agustín de Iturbide, quien aprovechando ser

(70) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 95.

nombrado por el Virrey, elabora un plan semejante al de la Profesora; es decir, desconoce la Constitución Española tomando como razón el hecho de que el Rey Fernando VII no la había jurado voluntariamente, a diferencia de que como lo preveía La Profesora, - en aquel, gobernaría a nombre del Rey de España, bajo las Leyes de Indias, se buscaría la unificación de tendencias e intereses, mediante la implantación de una monarquía moderada constitucional.

De esta situación, surge el Plan de Iguala, mismo que se ve coronado en sus propuestas por el Tratado de Córdoba, firmado por Don Juan O'Donoghue y Agustín de Iturbide el 24 de agosto de 1821, después de aproximadamente 20 días de pláticas, ya que en el 12o. Tratado señala e instalada la Junta Provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado (71).

La Junta Provisional quedó instalada el 28 de septiembre del mismo año, resultando presidente Don Agustín de Iturbide, de acuerdo a las Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano, las que en su quinto párrafo reconocen como emperador a Iturbide e... delegando interinamente el Poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia (72).

Aprovechando este reconocimiento y los problemas que tenía con este Congreso, ordena su disolución para el día 31 de octubre del mismo año, fecha en que establece una Junta Nacional Constituyente, integrada por la minoría seguidora de la anterior, la que aprobó por mayoría el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano el 23 de febrero de 1823, que en su capítulo -- sexto denominado Del Gobierno Supremo con relación a las Provincias y Pueblos del Imperio, señala en su artículo 54 subsistente al municipio al señalar: Los Jefes Políticos exigirán de los Ayuntamientos, el cumplimiento exacto de sus obligaciones, deta--

(71) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 113.

(72) Ibid., Pág. 124.

lladas en la Instrucción de 23 de junio de 1813, para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta,..., sobre el respeto - debido al culto y las buenas costumbres,..., sobre el orden de los mercados y generalmente todo cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos © (73).

Este precepto, reivindicaba la importancia y funcionalidad de la organización municipal, aunque ya desde esa época como hasta nuestros días, arrastraba la carga de su autonomía, principalmente en el aspecto económico.

Debido a las presiones de Don Antonio López de Santa Anna bajo su imperio, e incluso de las tropas que combatían al propio Santa Anna, Iturbide después de reinstalar el Congreso -- disuelto, abdicó al Trono el 19 de marzo; ante lo que el propio Congreso consideró el 8 de abril siguiente © que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio © (74).

Esto propició la participación de las Provincias ante la convocatoria nueva a elecciones de Constituyente; término -- este último que propició discrepancias y rebeldía entre las Provincias.

Este Congreso, en un voto de fecha 12 de junio de 1823, aceptando su calidad de convocante, propone a las Provincias la forma de República Federada, la que al parecer fue aceptada, ya que se reunió el nuevo Congreso el 5 de noviembre de 1823 para quedar formalmente instalado el 7 de noviembre del mismo año.

Por fin el Congreso de carácter imperialista se daba cuenta que todas aquellas tendencias e ideas que de alguna forma resultaban Gatidanas eran rechazadas por el pueblo, por lo que -

(73) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 137.

(74) Ibid., Pág. 122.

durante todo el período que nos hemos referido durante los años 21 y 24 que corresponden a la consumación de la Independencia y la instalación del Congreso de 1824, fueron años simplemente de disputa por establecer la forma de gobierno que garantizara los respectivos intereses de los contendientes; así lo señala el -- maestro Ignacio Burgoa cuando nos dice @... tres partidos se -- disputaban la estructuración de México y su gobierno: el borbónico, el iturbidista y el insurgente. Al primero pertenecía la vieja plutocracia española, el iturbidista integrado por Criollos y personajes del alto clero y el insurgente que estaba representando a las grandes masas populares @ (75).

Podemos señalar que todos los documentos constituti---vos de la época no fueron más que la marcada tendencia de los -- grupos imperialistas, enfocados hacia el objetivo de consolidar su estructura institucional que les permitiera conservar fueros y privilegios; primero aceptando la dependencia de España y después por así convenir a sus intereses, aceptándolo totalmente in dependiente; lo que no fue aceptado por el pueblo, que al fin de cuentas triunfó, ya que aceptar las otras opciones no era para ellos sino cambiar de dueño, por lo que se impuso aparentemente la forma de gobierno que quizo y eligió, y decimos ésto, porque como lo veremos posteriormente recayeron en lo mismo, pero indudablemente lo anterior representó un nuevo triunfo.

Así, en el Acta Constitutiva de la Federación y la -- Constitución Federal, ambas de 1824, se refleja el aparente ---- triunfo, y para ello debemos precisar que durante este tiempo en que prevalecieron @ las disposiciones vigentes @ , como lo mencionaban todos los documentos constitutivos, siempre fueron las españolas, así tuvimos que siempre el municipio conservó ya formal o informalmente su vigencia.

Con la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, ratificando lo aceptado en el Acta Constitutiva del mismo año, - en su artículo 161 señala @ Cada uno de los estados tiene la o---bligación: I.- De organizar su gobierno y administración interior,

(75) Burgoa Grihuela, Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 1982, Pág. 461.

sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva. (76)

Como podemos apreciar, en materia municipal, no se refirió en forma alguna, sino que constitucionalmente otorgó la facultad a cada una de las Entidades Federativas de organizarse, - lo que representó que a nivel constitucional desapareciera el municipio, teniendo que ser los estados federados quienes en ejercicio de las facultades que les confería la Constitución General, eligieran y decidieran su forma de gobierno interior, y así fue, pues siempre con su tendencia imitadora, desde aquella época se dedicaron a copiar la Constitución de Cádiz, que por supuesto -- establecía al Régimen Municipal como forma de gobierno interior de los pueblos por conducto de los Ayuntamientos.

Para 1832, se encontraban ya establecidas las dos tendencias políticas, representadas por un lado por el Partido Conservador, que contando con los auspicios entre otros del General Santa Anna, entonces presidente y quien antes se había manifestado partidario del federalismo, propusieron el cambio de de sistema al centralismo, situación que no fue bien vista por el Congreso, que sesionando en segundo período del mes de julio de 1835, - integró Comisión para Reformar la Constitución con Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Antonio Pacheco Leal entre otros, quienes tomando en cuenta las opiniones del principal expositor centralista, Don Lucas Alamán, presentaron un nuevo proyecto de Bases Constitucionales, que fue aprobado el 2 de octubre de 1835; - mismo que fue dividido en siete estatutos conocidos como Siete - Leyes, para ser promulgadas el 15 de diciembre de 1835 la primera, y las seis restantes, en abril de 1836.

La Sexta Ley establecía y detallaba la organización de los municipios, ya que en su artículo 1o. divide a la República en Departamentos, conforme a la octava de las Bases Orgánicas. -- Base Octava que nunca se promulgó, lo que hizo necesario que se expidiera en misma fecha un Decreto Presidencial, por conducto - del Presidente Interino, que en su artículo 1o. señaló:

(76) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 191.

Art. 1o. El territorio mexicano se divide en tantos departamentos cuantos eran los estados, con las variaciones siguientes @, - es decir, casi sin variar los estados cambian de nombre, incluso el Distrito Federal que de acuerdo al artículo 50, Frcc. 28 de - la Constitución de 1824, fue erigido en la Ciudad de México, mediante decreto de fecha 20 de noviembre de 1824, siendo su distrito según el artículo 2o. del mismo @... el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas @, desaparece nuevamente para quedar comprendido - dentro del Departamento de México, anterior Estado de México.

Con ésto, la Constitución de 1836 volvía al antiguo - sistema colonial, de lo que se desprende como el artículo 22 de la misma @ Habrá Ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había en 1803, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil...@ (77), igualmente en los artículos 23, 24, 25 y 26 que establecían como forma de elección, la que fijara la Ley posterior; el número de alcaldes, regidores y síndicos lo determinaría la Junta Departamental, y las funciones de Policía y Euen Gobier no al Ayuntamiento.

En 1840, existió un proyecto de reforma propuesta por el Poder Conservador, reforma que simplemente en cuanto al asunto que nos ocupa, sólo utilizaba técnicamente los artículos de - la Constitución de 1836.

Al no haber prosperado dichas reformas cuya única finalidad era la de sostenerse en el poder los conservadores, pero - al no lograr nada ante el impetú arrollador de los federalistas moderados encabezados por Melchor Ocampo, surgieron dos proyectos federalistas de agosto y de noviembre de 1842, los cuales -- olvidaban nuevamente al municipio, al ni siquiera considerarlo; cuando a esta institución se le debía el haber logrado la estructuración de la nueva nación, al ser la cuna de la libertad de -- sus pobladores y de sus ideas.

(77) Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 406.

En 1843, después de constituida la Junta Nacional Legislativa mediante la designación de Don Nicolás Bravo, el 6 de enero de ese año, se inicia la discusión de lo que sería la Nueva Constitución que llevaría por nombre Bases Orgánicas de la República Mexicana, y fueron sancionadas por Don Antonio López de Santa Anna, quien había vuelto a asumir la presidencia, previa reivindicación a la tragedia de Tejas, en las Batallas de Veracruz; y en ellas se sigue reconociendo la importancia del municipio, aunque no en forma tan precisa como lo habían hecho las Bases de 1836, ya que simplemente en su artículo 4 señala @ El territorio de la República se dividirá en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades...@ (78); así mismo vuelve a hacer referencia en el artículo 20 de la misma cuando dice @ Son obligaciones del ciudadano I.- Adscribirse en el patrón de su municipalidad @ (79). En este documento aún y cuando no es explícito en determinar las funciones del municipio, es claro que las amplía dándole la importancia natural y propia de su nivel de gobierno al establecerle formar un padrón al que se inscribieran los ciudadanos, con lo que se manifiesta su importancia para la elección de los gobernantes. Y por último, en su artículo 134, fracciones X y XIII establece que las facultades de policía municipal y las de competencia, así como su presupuesto quedan sujetas a las facultades de las asambleas departamentales, es decir, continua la misma dependencia, sujeción y freno a los municipios, simplemente dándole la importancia en el mecanismo que permitiera mayor control.

El sexto Constituyente, convocado por el Plan de la Ciudadela, determina la nueva vigencia del Acta Constitutiva y Constitución de 1824, la cual es ratificada por dicho Congreso y simplemente reformada por el Acta Constitutiva de Reformas del 21 de mayo de 1847, la cual entre otras reformas importantes estableció en el artículo 60. @ Son estados de la Federación, los que se expresaron en la Constitución Federal y los... Mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto de participación en la elección de Presidente y nombrará dos Senadores -- @ (80), de esto, se desprende que los estados sustituyeran a --

(79) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 408

(80) Ibid., Pág. 473.

los Departamentos y que sin suprimir las prefecturas, el Distrito Federal y los Ayuntamientos continúen con sus funciones no es establecidas por la Constitución de 24.

Durante este tiempo, dice el maestro Ochoa Campos, se expidieron numerosos Bandos de Policía y Ordenanzas Municipales: 3 Reglamento para los celadores de la policía municipal de 1848. Reglamento del Ramo de Carnes de 1850. Reclamaciones contra las Providencias de los Ayuntamientos de 1850.

Reglamento sobre Aguadores. (81)

En esta época surgió también el Municipio por conducto de su Ayuntamiento, dio relevancia a su ya de por siempre importancia de orden social cuando en 1847 (8) asumió la autoridad el Ayuntamiento de México, en defecto de todo gobierno mexicano, ante la intervención norteamericana (82).

Posteriormente y después de relativa estabilidad, bajo la vigencia de la Constitución de 1824 y sus reformas de 1847, - el entonces presidente Santa Anna investido de facultades omnímodas, por la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de la Ciudad de México, ordenó mediante comunicación de fecha 21 de septiembre de 1853, la reinstauración de los Departamentos en sustitución de los estados, que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México y que sólo existieran Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en las prefecturas, cantones o distritos, pero no en los demás pueblos o villas.

Con esto Santa Anna ratificó su ya bien ganada calidad de gobernante nefasto y voluble, ya que además de limitar la existencia de los municipios, con lo que aceptaba un fuerte golpe a la naciente y complicada vida democrática de México; desaparecía los Ayuntamientos, para con ello delegarles todas las facultades administrativas y municipales a los intendentes, como funcionarios nombrados por los gobernadores, lo que le permitió for

(81) Ochoa Campos, Polés., Ob. Cit., Pág. 245.

(82) Ibid., Pág. 408.

talacer su gobierno centralista.

Estas disposiciones fueron el último golpe que abrió paso a la busca de un nuevo tipo de gobierno en el que más que luchar por el poder que permitiera nivelar las clases sociales en todo momento, se luchara por establecer un orden y garantías sociales, lo que constituyó como acertadamente dice el maestro Ochoa Campos @ la declaración de independencia política nacional @ (83); y ésto, lo logró mediante los principios consagrados en el Plan de Ayutla, que entre otras proposiciones tuvo la de revivir al municipio y a los estados, para ello se instauró el Gobierno Provisional de Don Ignacio Comonfort en sustitución del General Alvarez. Comonfort inició su gestión sin respaldo constitucional ya que el Plan de Ayutla desconoció la anterior vigente, por lo que solo se apoyó en tres Leyes que para tal efecto expidió en uso de las facultades conferidas por el Plan de Ayutla.

La Ley Juárez sobre Administración de Justicia que suprimió el fuero eclesiástico, la Ley Lerdo sobre la Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas pertenecientes a la Iglesia y a Corporaciones Civiles, y la Ley Iglesias que señaló los aranceles Parroquiales, todas de los años 55, 56 y 57 respectivamente.

Ante la necesidad de un apoyo Constitucional, Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, mismo que suscitó oposición y fue desaprobado en el seno del Congreso Constituyente, el cual nombró una comisión para revisarlo, sin que la misma llegara a emitir su dictamen, por lo que no se puede afirmar que dichos estatutos hayan tenido vigencia y quizá sólo dentro del marco teórico pudiera discutirse su vigor; al respecto, nos dice el maestro Tena Ramírez @... el Estatuto Orgánico estuvo en teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857 @ (84), palabras que interpretadas a contrario sensu indican que de facto nunca tuvieron vigencia dichos estatutos.

(83) Ochoa Campos, Moisés., Cb. Cit., Pág. 251.

(84) Tena Ramírez, Felipe., Cb. Cit., Pág. 492.

Constitución de 1857 fue jurada el 5 de febrero del
, siendo promulgada el 11 de marzo, bajo la presidencia
Ignacio Comonfort, quien consideraba que con la nueva Car-
Fundamental no iba a ser posible gobernar, toda vez que el @
ejecutivo se quedaba desarmado frente al Congreso y porque las -
reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir gene-
ral (85).

En la Constitución de 1857 por primera vez en la his-
toria del municipio, a nivel constitucional se le contempla en -
forma integral respecto de todas sus funciones.

Así el artículo 50. en su reforma del 25 de septiembre
de 1873 establece @ En cuanto a los servicios públicos, sólo po-
drán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas,
obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las fun-
ciones electorales, los cargos concejiles... @ (86).

Igualmente el artículo 31 señala @ Es obligación de to-
do mexicano: III.- Contribuir para los gastos públicos, así de -
Federación, como el Estado y Municipio en que reside, de la mane-
ra proporcional y equitativa que dispongan las Leyes. @ (87)

El artículo 36 @ Son obligaciones del ciudadano de la
República: I Inscribirse en el padrón de su municipalidad, mani-
festando la propiedad que tiene,... @ (88)

El artículo 72 referido a las facultades del Congreso
preveía en su fracción VI @ Para el arreglo interior del Distri-
to Federal y Teritorios, teniendo por base el que los ciudadanos
elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y -
judiciales, designándoles rentas para sus atenciones locales @ -
(89), mismo que fue reformado el 1º de octubre de 1901 para que-

(85) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 605.
(86) Ibid., Pág. 712.
(87) Ibid., Pág. 712.
(88) Ibid., Pág. 612.
(89) Ibid., Pág. 612.

dar © Para legislar en todo concerniente al Distrito Federal --- y Territorios © (90).

El impacto legal de esta reforma es importante para la soberanía de los habitantes del Distrito Federal pues la garantía constitucional que representaba, desaparece.

La Constitución de 1857, en los términos en que fue promulgada inicialmente dejaba de manifiesto la buena intención del Constituyente por alcanzar la estabilidad política que necesitaba el país, pues existieron aspectos que el Constituyente © no quiso o no pudo enfrentarse, incluso con problemas tan notorios como la separación de la Iglesia y el Estado. Esta abstención, - por ejemplo, provocó la Guerra de Tres Años e hizo necesaria la reforma Juarista © (91), así habían surgido ya contrapuntos en el aspecto de que a pesar de conseguir integralmente en diversos -- preceptos lo relativo a los Municipios, se volvía a retroceder, - ya que no existía la preocupación de los liberales por fortalecer el régimen municipal al que tanto le debían; incluso con las reformas posteriores a los preceptos relativos parece ser que se quería o tenía la intención de acabar con los municipios, cuando menos en el Distrito Federal, como de hecho años después sucedería.

Pero ésto, no quiere decir que cuando se discutió la - Constitución no hubiese gente interesada en conservar y fortalecer el régimen municipal; así el Diputado Castillo Velazco propuso adiciones en cuanto a las municipalidades, de las cuales las más sobresalientes las cita el maestro Ochoa Campos © Así como se reconoce a las partes de la Federación la libertad, que son los Estados, para su administración interior, debe reconoverse también a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades. Otra medida que proponía como artículo Constitucional que, toda municipalidad con acuerdo de su Consejo Electoral, puede decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no afecte a otra municipalidad.

(90) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 713.
(91) Constitución de 1857, Edit. FRI/CEN, México 1977, Pág. 3.

La Constitución de 1857 fue jurada el 5 de febrero del mismo año, siendo promulgada el 11 de marzo, bajo la presidencia de Don Ignacio Comonfort, quien consideraba que con la nueva Carta Fundamental no iba a ser posible gobernar, toda vez que el @ ejecutivo se quedaba desarmado frente al Congreso y porque las - reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir gene----- ral @ (85).

En la Constitución de 1857 por primera vez en la his-- toria del municipio, a nivel constitucional se le contempla en - forma integral respecto de todas sus funciones.

Así el artículo 50. en su reforma del 25 de septiembre de 1873 establece @ En cuanto a los servicios públicos, sólo po- drán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las fun- ciones electorales, los cargos concejiles... @ (86).

Igualmente el artículo 31 señala @ Es obligación de to do mexicano: III.- Contribuir para los gastos públicos, así de - Federación, como el Estado y Municipio en que reside, de la mane ra proporcional y equitativa que dispongan las Leyes. @ (87)

El artículo 36 @ Son obligaciones del ciudadano de la República: I Inscribirse en el padrón de su municipalidad, mani- festando la propiedad que tiene,...@ (88)

El artículo 72 referido a las facultades del Congreso preveía en su fracción VI @ Para el arreglo interior del Distri- to Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y - judiciales, designándoles rentas para sus atenciones locales @ - (89), mismo que fue reformado el 19 de octubre de 1901 para que-

(85) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 605.

(86) Ibid., Pág. 712.

(87) Ibid., Pág. 712.

(88) Ibid., Pág. 612.

(89) Ibid., Pág. 612.

dar ^o Para legislar en todo concerniente al Distrito Federal --- y Territorios ^o (90).

El impacto legal de esta reforma es importante para la soberanía de los habitantes del Distrito Federal pues la garantía constitucional que representaba, desaparece.

La Constitución de 1857, en los términos en que fue promulgada inicialmente dejaba de manifiesto la buena intención del Constituyente por alcanzar la estabilidad política que necesitaba el país, pues existieron aspectos que el Constituyente ^o no quiso o no pudo enfrentarse, incluso con problemas tan notorios como la separación de la Iglesia y el Estado. Esta abstención, - por ejemplo, provocó la Guerra de Tres Años e hizo necesaria la reforma Juarista ^o (91), así habían surgido ya contrapuntos en el aspecto de que a pesar de conseguir integralmente en diversos -- preceptos lo relativo a los Municipios, se volvía a retroceder, - ya que no existía la preocupación de los liberales por fortalecer el régimen municipal al que tanto le debían; incluso con las reformas posteriores a los preceptos relativos parece ser que se quería o tenía la intención de acabar con los municipios, cuando menos en el Distrito Federal, como de hecho años después sucedería.

Pero ésto, no quiere decir que cuando se discutió la - Constitución no hubiese gente interesada en conservar y fortalecer el régimen municipal; así el Diputado Castillo Velazco propuso adiciones en cuanto a las municipalidades, de las cuales las más sobresalientes las cita el maestro Ochoa Campos ^o Así como se reconoce a las partes de la Federación la libertad, que son los Estados, para su administración interior, debe reconoverse también a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades. Otra medida que proponía como artículo Constitucional que, toda municipalidad con acuerdo de su Consejo Electoral, puede decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no afecte a otra municipalidad.

(90) Tena Ramírez, Felipe., Cb. Cit., Pág. 713.
(91) Constitución de 1857, Edit. IRI/CEN, México 1977, Pág. 3.

palidad o al Estado ⁽⁹²⁾, tesis que hemos transcrito, por considerarla importante y esencial a lo que debiera ser el verdadero régimen municipal ⁽⁹³⁾ libre ⁽⁹³⁾, pues ésta, sustentaba ese verdadero espíritu, que incluso aún en la Constitución de 1917 no logra plasmarse en toda su esencia y validez, pues dichas tesis complementadas con la siguiente, expresada por el mismo Diputado -- Castillo Velazco al discutir el artículo 40 ⁽⁹³⁾ Los Estados son libres y soberanos, sin restricción alguna en su soberanía, por lo que concierne a su régimen interior y se une en Federación para aquellos fines que expresa la Constitución. Es decir, que para el régimen interior no existe la Federación... ⁽⁹³⁾. Estas palabras del Constituyente - es incuestionable - constituyen la esencia del municipio libre mexicano, que nunca hasta ahora alcanzado la grandeza que se ha pretendido.

Aún así y retomando la idea manejada, esta brillante tesis municipal no fue adoptada por la Constitución de 1857, cuyo surgimiento a la vida nacional provocó incuestionablemente desequilibrios en el poder, que como ya señalamos, se reflejaron en la Guerra de Tres Años, que culmina con el establecimiento definitivo de Las Leyes de Reforma ya mencionadas; y durante todo este tiempo conocido precisamente como la Reforma, el municipio no ve cumplimentado su esplendor debido a las limitaciones que le había impuesto la Constitución de 57, pero a pesar de ello logra el equilibrio en cuanto a sus funciones, aunque sigue padeciendo el centralismo que propiciaba el hecho de que los Ayuntamientos fueran presididos por el prefecto tradicional, caduco y venido a menos de la Constitución Gatidana; pero en efecto, no sólo se le limitó a su actividad de policía y buen gobierno tradicional, -- sino que se imponen algunas otras que había tenido en 1837, como fueron las de que por conducto del prefecto:

- Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos
- Nombrar a los Jueces de Paz

(92) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 253.

(93) Castillo Velazco, José María, Ayuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional, Imprenta del Gobierno, -- México 1871, Pág. 12.

Fomentar la Instrucción Pública
Imponer Sanciones Gubernativamente (94).

Transcurrió la reforma y Juárez vió llegar a Maximiliano de Habsburgo, a invitación y propuesta de una Comisión de Conservadores encabezada por José María Gutiérrez Estrada, los cuales ofrecieron a Maximiliano el Poder Soberano y Constituyente, y a quien Juárez había abierto los ojos de la realidad de nuestro país cuando en una carta, donde le contestaba a invitación al diálogo para resolver los problemas en paz, le decía @ Me dice V. que abandonando la sucesión de un trono en Europa, su familia y amigos, se han venido usted y su esposa -- Doña Carlota... Admiro por una parte positivamente toda su generosidad, y por otra ha sido grande mi sorpresa al encontrar la frase llamamiento espontáneo, porque yo ya había visto antes, -- que cuando los traidores de mi patria se presentaron en comisión por sí mismos, en Miramar, ofreciendo a usted la Corona de México con varias cartas de nueve o diez poblaciones de la Nación, V. no vió en todo eso más que una farza ridícula indigna de ser considerada seriamente por un hombre honrado y decente. @ (95); a pesar de ésto y las condiciones de su recibimiento, Maximiliano no quiso darse cuenta de la realidad, obligando en principio a Juárez a retirarse de la capital a Nuevo León, y -- tras estabilizar aparentemente su situación y ofrecer al país -- @ Establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional @ (96), expidió un año después, en 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano @ para una efímera y teórica -- vigencia de dos años, en el que establece una Monarquía Moderada como forma de gobierno, en ejercicio de la Soberanía Nacional, que representaba de acuerdo al ofrecimiento de Gutiérrez -- Estrada; nuevamente desapareció @ teóricamente @ los Estados -- para convertirlos en Departamentos, los cuales a diferencia de los Departamentos que tradicionalmente habían funcionado en México, se encontraban a cargo de un prefecto, y éstos a su vez --

(94) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 254

(95) Velasco Pérez, Carlos., El Coloso de Guelatao, Edit. del -- Registerio, México 1971, Pág. 226

(96) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 668

divididos en partidos a cargo de subprefectos y éstos a su vez en Municipios a cargo de Alcaldes y Ayuntamientos, en todos -- los casos los funcionarios eran nombrados por el Emperador y -- los prefectos, de acuerdo a lo establecido en los artículos 28 a 44 de dicho estatuto.

El 15 de julio de 1867 con el retorno de Benito Juárez a la capital, se da por concluida la efímera y antijurídica vigencia del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano; como señala el maestro Tena Ramírez, en la Constitución de 57 y -- las Leyes de Reforma volvían triunfantes de dos guerras (97); a ésto surgió una etapa de reformas a la Constitución de 1857, a las cuales ya nos referimos líneas atrás.

Hasta el año de 1901, como podemos concretar de lo -- expuesto en este capítulo, la vida constitucional había tenido desmarcadas tendencias por un lado la conservadora, considerán lo como tal cualquiera que haya sido su denominación; y por la otra, de igual modo, la liberal. La primera, conservando y for taleciendo en los diversos documentos constitucionales el régi men municipal --aunque con las características que les permitie ron centralizar el poder--, lo que cumplía con su posición de -- mantener la característica del Municipio Español. La segunda -- queriendo dejar constancia de su ideología liberal y preocupán lose siempre por la soberanía del pueblo, parece ser nunca ha - cerse dado cuenta del elemento vital y esencial que representa ba el régimen municipal para fortalecer la democracia del país, pues siempre le conservaban su vigencia a los regímenes vigen - tes municipales, que fueron siempre los municipios Católicos. Por lo cual y a pesar de las dos tendencias de esta época que va de la Conquista hasta antes de la Constitución de 1857, se caracteriza por la vigencia en México del Municipio Español.

En el capítulo siguiente nos abocaremos al estudio y origen de lo que los autores especialistas han dado en llamar la etapa del Municipio Libre Mexicano.

(97) Tena Ramírez, Felipe., op. Cit., pág. 670

Podemos considerar estar en condiciones de dar respuesta a la interrogante que nos planteamos al inicio del estudio del presente capítulo, en el sentido de que si la etapa colonial y su influencia en todo el tiempo indicado, representó un adelanto o retroceso en el desenvolvimiento que el Calpulli significó para nuestros antepasados, a nuestro juicio, y en base a lo analizado, podemos afirmar, categóricamente, que toda la época de influencia española para el Municipio, significó una ficción, de la que vivió fuera de la realidad debido a que tanto Conservadores como Liberales, entendidos como anteriormente lo señalamos, jamás lo ubicaron en la importancia -- que tenía; unos por el afán de conservar la institución que permitiera conservar su posición, y los otros preocupados por algo que dadas las circunstancias de nuestra nación se había convertido en una obsesión, y que era la libertad.

El Municipio Libre Mexicano, lo estudiaremos, al analizar el documento que le dá origen y que es la Constitución de 1917, representa el reencuentro con nuestras verdaderas raíces, perdidas durante casi tres siglos.

CAPITULO III

EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917

Al concluir el capítulo anterior, señalamos que el municipio, una vez concluido el Imperio y restablecida la República con Juárez, entró en una etapa en que si bien no recibió el tratamiento constitucional adecuado que permitiera su fortalecimiento, si es de reconocer que se tomaron las medidas político--administrativas que le permitieron obtener cierta estabilidad en su régimen, pero dichas medidas y como prueba de su importancia soberana del municipio, consistieron en la absorción de la autonomía de los Ayuntamientos en las capitales, por los Gobernadores de los Estados (98).

Un ejemplo claro de esta tendencia se manifestó años después con la marcada reforma del 31 de octubre de 1901, siendo Presidente de la República el General Porfirio Díaz, ya que dicha reforma al artículo 72 en su fracción VI, le otorgó la facultad al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, quitándose con la misma la limitativa -- que tenía de que sus habitantes eligieran a sus propias autoridades políticas, administrativas y judiciales, y en la que aunque solo en dicha fracción se refiriera el Constituyente de 56 al -- Distrito Federal, reflejaba la esencia soberana que inspiraba al municipio en toda la República. Pero la época dictatorial que -- afrontaba nuestro país con el régimen porfirista, no esperaba -- otra cosa que no fuera la cada día mayor disminución de sus derechos soberanos en todo el país. Por ello, el Presidente Díaz, investido de las facultades extraordinarias y demás derivadas de la reforma constitucional de referencia, expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, misma que en su artículo 18 retomaba el reformado artículo 72 fracción VI, señalando que El Distrito Federal es parte integrante de la Federación y por tanto se regirá por las disposiciones que para su régimen interior dictará el Congreso de la Unión (99)

(98) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 267

(99) Ibid., Pág. 272

Quedó testimonio de la nueva política a la que hacemos referencia y la que por sí sola se explica con las palabras del maestro Manuel A. Moreno al referirse al Distrito Federal. Quedó sujeto en el orden administrativo, político y municipal al -- Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación. (100)

Continuando el régimen porfirista, para no perder su línea, los municipios llegaron incluso a perder su estructura y así lo podemos apreciar al analizar el Capítulo III del Título Quinto de la Constitución de Aguascalientes de 1868, en la que se pierde la noción de las instituciones, pues señala el Art. 94 El Territorio del Estado se divide en Partidos y Municipalidades. Los primeros serán regidos por los Ayuntamientos, elegidos popularmente, y los segundos por Juntas Municipales, nombradas de la misma manera... (101), pero este extravío, es quizá intencional, buscando simplemente un medio de defensa que garantizara una mejor representación pues así el Ayuntamiento como órgano supremo no del municipio en estricto sentido sino de la unión de varios municipios, pudiera elegir a su jefe político Art. 95. -- En cada cabecera de partido habrá un Jefe Político propietario y un suplente que nombrará el Gobierno previas las diferentes -- ternas que propongan los Ayuntamientos... (102).

Podemos darnos una idea del régimen dictatorial que se gestaba y al que los Congresos Estatales no podían oponerse, sino defenderse, ya que como el Gobierno de los Estados y la Presidencia en virtud de las reelecciones de quienes la ocupaban habían quedado en una sola élite manejada a su antojo por Porfirio Díaz, quien a su vez reformaba a su antojo y conveniencia la misma Constitución, así el artículo 78 de la Constitución de 57 fue modificado a su arbitrio para ser reelecto tantas veces como él

(100) Breve reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del D. F., Edit. D.D.F., México 1943, Pág. 353

(101) Constitución 1857, Edit. Comité Ejecutivo Nacional del -- P.R.F., México, Pág. 24

(102) Ibid., Pág. 24

quizo, respecto de lo cual encontramos un documento que muestra -- los medios ruines que desde entonces institucionalizó Don Porfirio Díaz en un pueblo hambriento, en donde lo único que resplandecía eran los lujos de los porfiristas, mientras que el pueblo -- recibía pan y atole en abundancia en los días de las múltiples au-- terrecciones de Don Porfirio D. (103)

Estas circunstancias generaron entras a una que compete a nuestro estudio y que señala el Lic. Blas Urrea en su libro -- Obras Políticas (Las principales causas de descontento que la -- opinión pública ha podido precisar, clasificadas según su origen aparente son las siguientes: El CAUDINISMO: o sea la presión despótica ejercida por las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias y la cual se hace sentir por medio del contingente, las presiones arbitrarias, la Ley Fuga,... (104)

Se demuestra como algunos Estados pretendieron defenderse de la dictadura, que se propició con la institucionalización -- de las Jefaturas Políticas o sus variantes, que en las Constituciones de los Estados fueron los prefectos, o populares (a los que referiremos adelante por su particularidad), etc., pero siempre como elemento intermedio entre los Gobernadores y los Ayuntamientos, cualesquiera que fuera su denominación o nivel, dependiendo de las Constituciones estatales, institución que pudo haber desaparecido en beneficio del pueblo y fortalecimiento de los representativos soberanos municipios, ya que la Constitución de -- 57 no imponía a los Estados estos organismos políticos, por lo -- que no encontramos otra justificación que la Dictadura Porfirista por las causas a las que nos hemos referido.

Los prefectos populares en Sonora, fueron otro rasgo importante de la defensa al centralismo dictatorial impuesto por -- Porfirio Díaz, pues como veremos, la Constitución del Estado de -- Sonora en su artículo 78 original establecía: "El gobierno económico político de cada Distrito estará a cargo de un ciudadano que

(103) Crónica Ilustrada de la Revolución Mexicana, edit. Publex, México 1968, T. I., Cap. I., Pág. 16

(104) Ibid., Pág. 17

se denominará PREFECTO y será nombrado por el mismo Distrito en elección popular directa, sin poder ser reelecto hasta pasado un período. Este será de dos años... @ (105)

El prefecto no era de ningún modo electo por el Gobernador, sino que era electo popularmente, lo que aparentemente implicaba una duplicidad de cargos respecto al Ayuntamiento; duplicidad justificada en su afán de defensa al régimen de Don -- Porfirio y el verdadero ejercicio de la soberanía de un Estado, situación que no pudo durar mucho tiempo, ya que como dice el -- maestro Ochoa Campos @ la completa centralización en Sonora no tardó en dejarse sentir y el 23 de julio de 1882, el Gobernador Rafael Izabal, promulgó en Hermosillo unas reformas a los artículos 78, 81, 91 y 94 de la Constitución Política del Estado, -- suprimiendo a los prefectos de elección popular y sustituyéndolos por funcionarios nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo @. (106)

Estos fueron, junto con uno similar de Zacatecas, los últimos intentos en hacer del pacto federal, un verdadero pacto, en el que conforme a lo que establecía los Estados serían li--- bres y soberanos y el cual la federación debería respetar; pero de ese momento a la fecha los correspondientes artículos de la Constitución de 1857 y la que posteriormente se emitiría y que ahora constituye nuestra Carta Fundamental de 1917, han hecho letra muerta los artículos que consagraban la libertad y soberanía de los Estados Miembros de la Unión.

El descontento que con ésto se generaba cada día trajo como corolario la elaboración de planes revolucionarios en los que como se pretendía una nueva organización política en base a los postulados de la justicia social tan añorada por el -- pueblo.

Uno de los primeros pueblos en gestar movimientos con

(105) Corbalá Acuña, Manuel., Sonora y sus Constituciones, Edit. Libros de México, México 1972, Pág. 126
(106) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 289

los que se dá inicio a la revolución mexicana en estricto sentido, fueron los de Cananea y Río Blanco en Sonora, en donde los mineros y obreros ya no podían seguir viviendo con los salarios de hambre que se les pagaban, movimiento que generó en 1906 el programa del Partido Liberal Mexicano dado a conocer por los hermanos Flores Magón, secundados por Camilo Arriago y Juan Sarabia entre otros, lo que constituyó el Documento valiosísimo para entender la lucha política y armada que se entabló después, pues este manifiesto contiene, en germen, todas las ideas renovadoras que estructurarán la Revolución Mexicana C. (107) Dicho programa en sus puntos 45 y 46 señalaba la supresión de los Jefes Políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos, así como el robustecimiento del poder municipal.

Existieron otros planes como lo fueron el de Zapote de 1901, el de Valladolid 1910, el de Bernardo Reyes de 1911, Político Social Zapatista de 1911, Plan de Ayala de 1911, Plan Zapatista de Milpa Alta 1919, todos los cuales perseguían en sus puntos trascendentes la sed y deseo ferviente de justicia social. Otros planes revolucionarios fueron como el que surgió del Vicepresidente del Centro Antirreeleccionista de México, Don Francisco I. Madero, quien después de ser elegido candidato en la Asamblea Nacional de dicho centro el 15 de abril de 1910 para la presidencia, funda el Partido Antirreeleccionista con lo que da un giro a la vida política del país, ya que @ inicia lo que resultaba entonces un hecho insólito en la historia entera de México: una campaña electoral C. (108)

De dicha campaña no podía Madero esperar otra cosa sino @ En junio de 1910, desde la cárcel a donde su audacia lo llevó, Madero contempla el proceso electoral C. (109) Con lo que Porfirio Díaz fraudulentamente triunfaba en las elecciones y era reelecto a la Presidencia.

(107) Crónica Ilustrada de la Revolución Mexicana., T. I., Cap. 2, Ob. Cit., Pág. 17

(108) Blanquel, Eduardo., Historia Mínima de México, Edit. El Colegio de México, México 1974, Pág. 137

(109) Ibid, Pág. 138

Madero, después de salir bajo fianza de la cárcel, se refugia en los Estados Unidos, desde donde hace penetrar a México su plan revolucionario en el que desconoce los poderes constituidos y hace un llamado a las armas para el 20 de noviembre, mismos puntos que hace introducir en el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, justificando su lema de @ Sufragio -- Efectivo no Reelección @, en las consideraciones del mismo que en una de sus partes dice @ La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en la Carta Magna. las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los Gobernantes de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales @. (110) Así mismo daba inicio a la Revolución Mexicana formalmente cuando en el punto 7o. de su Plan pedía -- @ El día 20 de noviembre, desde las 6 de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para -- arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan -- ... @ (111)

Después de lograr la victoria en Ciudad Juárez y siendo condición para pacificar la zona de parte de Madero, que renunciara el General, los periódicos de la época como El Diario de fecha 18 de mayo de 1911 daba como definitiva la renuncia -- del Dictador, que un día antes había vaticinado. Renuncia que -- llegó hasta el día 24 de mayo de 1911 a las 5 de la tarde en la Cámara de Diputados, dejando interinamente como Presidente a -- Francisco L. de la Barra, para después asumir constitucionalmente la presidencia Francisco I. Madero y como Vicepresidente -- José María Pino Suárez. Dos años más tarde, en 1913, Madero y Pino Suárez son asesinados por órdenes de Victoriano Huerta, resultando Madero víctima de su celo democrático, ya que la situación del país se le complicó, pues se consideró que por ser incapaz de corregir al país aún en las necesidades más imperiosas

(110) González Martínez, Manuel., citado por Ochoa Campos, Moisés, Ob. Cit., Pág. 313

(111) Crónica Ilustrada de la Revolución Mexicana, T. I., Cap. 2, Ob. Cit., Pág. 92

como las de la tierra, de las cuales surgió como protesta el Plan de Ayala.

El régimen de Victoriano Huerta no tuvo la fuerza social que le permitiera mantenerse en el poder, por lo que tuvo que recurrir a sus propias fuerzas para hacerlo, ya que mientras tanto los revolucionarios por su parte, se reagrupaban tomando como caudillo a don Venustiano Carranza, quien con un agudo instinto político lo primero que hizo fue disolver las tropas porfiristas de las que se había valido Huerta para llegar al poder.

El poder de Carranza fue puesto a prueba por grupos revolucionarios, sin recurrir a la violencia en las Convenciones de México y de Aguascalientes, donde prevalecieron las posiciones sociales del señor Carranza.

El 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe en Coahuila, emite el Plan de Guadalupe que fundamentalmente en sus tres primeros puntos desconocía al Presidente Victoriano Huerta, a los Poderes de la Federación y a los Gobiernos Estatales que reconocieran a los dos primeros. Fundado en lo que en el manifiesto expresó " Los Estados Federales, en su más perfecto derecho, deben reaccionar para restablecer el orden constitucional, toda vez que es espurio el personal que en estos momentos integra el nuevo gobierno y toda vez que se han violentado las Leyes de la República y se ha pisoteado la Constitución Federal y se han escarnecido todas las instituciones del país ". (112)

Hábilmente, Carranza en este Plan, no esbozó ninguno de sus proyectos políticos, ya que su primer objetivo era integrar a todos los Estados a la revolución. Sin embargo, dada su popularidad en el Norte y visitado por los delegados de Sonora, Lesqueira y Adolfo de la Huerta y de Chihuahua Samuel Navarro, todos para discutir el Plan; situación que Carranza aprovechó para argumentarles otras de sus ideas " hizo incapié en la libertad municipal, en el nuevo catastro; se manifestó partidario de las cuestiones -

(112) Crónica Ilustrada de la Revolución Mexicana, T. I., Cap. 2, Ob. Cit., lág. 11

obreras;... @ (113), habiendo sido aprobado el plan en su totalidad por los representantes norteros, para lo cual y como constancia firmaron un documento.

En el año de 1914, Carranza abordó plenamente el problema municipal postulando @ 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. @ (114) Este postulado, con el que pretendió reencontrar al verdadero -- Municipio Libre Mexicano, sin ningún tipo de influencia, bien le vale el mérito de que se le llame como lo dice el maestro Ochoa Campos @ Apóstol del Municipio Libre @.

El mismo año, habiendo instalado su gobierno en Veracruz, expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe el que en su artículo 2o. se facultaba para que durante el tiempo que durara la lucha él mismo expidiera las leyes tendientes a satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales del país, entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional, por lo que se emitieron 19 leyes de las cuales 5 fueron sobre asuntos municipales, a saber:

- 1.- Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, la cual estaba íntegramente consagrada al Municipio Libre.
- 2.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos donde establecer escuelas, mercados y cementerios.
- 4.- Ley sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- 5.- Ley de Procedimientos para la expropiación de bienes por -- Ayuntamientos de la República.

Esta era, la importancia que el Municipio tenía en la ideología de justicia y revolución social de Don Venustiano Carranza y que debió de haber sido la de muchos mexicanos de la época, a diferencia de que éstos últimos cuando tuvieron la oportunidad y posi

(113) Crónica Ilustrada de la Revolución Mexicana, T. I, Cap. 2, Ob. Cit., Pág. 11.
(114) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 318.

bilidad de gestarla, no lo hicieron, con lo que se propiciaron - más de 300 años de municipio de origen español.

De los 19 proyectos, el 8o. de fecha 26 de diciembre - de 1914, constituía el antecedente primario del artículo 115. (115)

A continuación transcribimos textualmente dicho decreto: @ Artículo Unico.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residan -- habitual o transitoriamente.@ (116)

Jurídicamente, dicha reforma no entraba dentro de las facultades conferidas en el Plan de Guadalupe a Carranza, ya que él, que siempre había combatido a quienes violaban la Carta Fundamental del 57, no podía ser quien la violara para reformarla, - ya que aquella establecía en su artículo 127 @... 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...@ (117), por ello como dijo Ialavicini @... habría sido preciso convocar a elecciones generales y, una vez constituidos los tres poderes, presentar el Ejecutivo al Congreso de la - Unión, uno por uno, los proyectos de reformas @ (118).

(115) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 317-319.

(116) Ibid., Pág. 319

(117) Constitución de 1857, Ob. Cit., Pág. 13.

(118) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 320.

Sin embargo, viendo esa imposibilidad jurídica, Carranza busco convocar en su oportunidad a un nuevo Congreso Constituyente y así el 14 de septiembre de 1916, apareció un decreto que reformando los artículos 4, 5 y 6 de la adiciones al Plan de Guadalupe Convoca a un Congreso Constituyente por cuyo conducto - la nación entera expresa de manera indubitable, su soberana voluntad... (119).

El día 30 de noviembre de 1916, después de las elecciones del 22 de octubre, los diputados eligen mesa directiva del Congreso para que por conducto de su presidente Luis Manuel Rojas, declarara legalmente constituido el Congreso Constituyente.

Llegado su turno, se discutió el entonces artículo 115, que venía a imponer a los Estados, al Municipio como célula de su división política y así surgía con adiciones a lo que había sido el proyecto inicial de Don Venustiano Carranza el nuevo artículo 115 de la Constitución, mismo que seguramente fue adicionado por la Comisión de Constitución, ya que para el 24 de enero de 1917, se había puesto a discusión un texto más explícito:

Art. 115.- 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, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

II.- 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 a las necesidades municipales.

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Este artículo, que señalamos tal y como lo aprobó el Constituyente del 17, después de haber sido acaloradamente discutido por los Constituyentes Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Heriberto Jara, Avilés, Álvarez y Chapa, quienes básicamente enfocaron su atención a la fracción II del citado precepto, pues su texto tal y como fue propuesto decía:

© Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos - del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el -- efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para - vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos ha-- cendarios entre el municipio y los Poderes del Estado los re-- solverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los térmi-- nos que establezca la Ley 9. (120)

Dicho proyecto del artículo 115, que no corresponde a la propuesta de Don Venustiano Carranza, suscitó la polémica del Constituyente, ya que la justicia social, que como principio inspiraba a dicho Constituyente, no se veía reflejada en la redacción del precepto; pues cuando lo primero se pretendía con acabar las prefecturas que tanto habían agobiado al municipio, surgen inspectores nombrados por el Ejecutivo y por otro, la injerencia de la Federación por conducto de la bien denominada Corte Suprema de la Nación -pues como señala en su cátedra la Doctora Aurora Arnaiz Amigo, en las reglas gramaticales del lenguaje español primero se escribe el sustantivo y después el adjetivo, y no como la Constitución de 1917 la aprobó llamándola Suprema Corte de Justicia de la Nación, que gramaticalmente corresponde a las reglas del idioma de Shakespeare, - donde primero se escribe el adjetivo y después el sustantivo-.

Dichas intervenciones por parte del ejecutivo del Estado y de la Federación controvenían los principios sustentados por Carranza en su Plan de Guadalupe y en sus adiciones, - así como al espíritu de nuestro pueblo, que se vió reflejado - en la voz del Diputado Heriberto Jara que objetaba toda inter-

vención al municipio; entre otras cosas dijo: @ Pero queremos -- quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno -- del Estado no sea ya el papá temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el -- dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centa vo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas @ (121); en el mismo sentido se expresó Escobar cuando dijo: @ Los munici pios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramen te municipales; yo, que soy completamente liberal, quiero la li bertad del municipio, es decir, que se establezca definitivamen te la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento @. (122)

Hubo que limitar la intervención del Estado y Federa-- ción, al municipio, y así quedó aprobado el texto que transcribi mos completo del artículo 115 en lo que refiere al interés de -- nuestro estudio. Dicho precepto no vió modificaciones sino hasta el día 29 de abril de 1933 en que publicada la reforma en el --- Diario Oficial, hizo quedar la fracción I además de su texto ori ginal con lo siguiente:

@ 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 designación de algu na 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 po--- drán ser electos para el período inmediato, con el carácter de - suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si po--- drán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio @. (123)

La misma fracción se vió adicionada nuevamente con un párrafo que fue introducido entre su texto original y la adición de 1933, a iniciativa del entonces Presidente Lic. Miguel Alemán,

(121) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 323

(122) Ibid., Pág. 323

(123) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 526

adición que fue publicada en el Diario Oficial de fecha 12 de febrero de 1947 y que a la letra decía: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición de los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Esta última adición, representó en su época el logro más importante para la mujer en la vida política, ya que abrió paso para que constitucionalmente siendo presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Álvarez, se consagrara en el artículo 40. de la Constitución Federal la igualdad total de derechos entre el varón y la mujer, para cuya ocasión se derogó esta adición del artículo 115. Igualmente le adicionó las fracciones IV y V a las que nos referiremos posteriormente con mayor amplitud, al analizar los preceptos constitucionales referidos al municipio en un análisis integral. Otra reforma la constituyó la adición hecha por el presidente López Portillo, por decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 6 de diciembre de 1977, en materia electoral, al establecer al municipio como parte de la Reforma Política; el principio de representación proporcional en el 5o. párrafo del inciso b) de la fracción III, y señala: "De acuerdo a la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá... y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 ó más habitantes" (124).

De cualquier forma con el artículo 115, se había dado corolario dentro de un marco teórico a la incansable lucha en pro de la justicia social, de la que es parte fundamental el Municipio, pues al fin el Constituyente de 1917 había logrado la libertad municipal y con ello la plena vida constitucional del Municipio Libre Mexicano.

El Municipio en México, en la actualidad ha sufrido desilusiones en cuanto a lo que es la esencia del artículo 115 Constitucional, para poder apreciar el marco jurídico total bajo el que se desenvuelve y vive, vamos a efectuar un bre

(124) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 73a. Ed., México 1983, pág. 60.

ve análisis integral de dicho marco, que determinan los artículos 40, 41 y 115 de nuestra Constitución Federal, que dicen:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en re pública representativa, democrática y 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.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente -- Constitución Federal y las particulares de los Estados, las -- que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del -- Facto Federal (125).

De estos dos preceptos y del primer párrafo del artículo 115, que ya conocemos, surge el marco jurídico que establece los tres niveles de gobierno, originados en nuestro particular sistema de gobierno federal donde los estados se encuentran unidos en una federación de acuerdo a los principios establecidos en su Constitución Federal, pero que son libres y soberanos en lo concerniente a sus regímenes interiores, según lo establece en su artículo 40 de la misma, señalado anteriormente.

De esta razón constitucional surgen los tres niveles de gobierno, un primero federal que es supremo en todos aquellos aspectos que dentro del pacto federal que formando parte de la Constitución hayan quedado establecidos; un segundo nivel o gobierno estatal que se forma de todas aquellas funciones que la soberanía del pueblo del Estado que corresponda se ha reservado para sus regímenes interiores, y por último, un tercer nivel o gobierno municipal, que constituye la base en que se divide territorial y administrativamente el Estado, tal y como

(125) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., Pág. 43.

se establece en el artículo 115 Constitucional.

III. 1. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION VIGENTE.

Partiendo del preámbulo realizado, vamos a tratar de encontrar la relación entre los tres niveles de gobierno, pretendiendo resaltar sus funciones y atribuciones dentro de sus respectivas competencias o bien en que casos estas coinciden o concurren.

Como primer paso veremos los artículos de la Constitución que norman al Municipio o en su caso, cuando éstos se reservan en determinadas materias para que el gobierno local se encargue de su reglamentación.

Artículo 30.-

Este artículo señala que la educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios-tenderá a desarrollar armonicamente todas las facultades del ser humano...

VIII.- El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que todos aquellos que lo infrinjan.

Con ésto, quiere decir que la educación que impartan los Estados-Entidades Federativas y los Municipios, debe estar sujeta y ligada a lo dispuesto en la Constitución; además de que se otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir las leyes suficientes y necesarias a unificar la educación, como queda establecido en la fracción XIV del artículo 73 que a la letra dice "...así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa."

De esta manera, es que la Constitución del Estado de Sonora, misma que hemos tomado para ejemplificar las Constituciones Locales, para los propósitos de este breve estudio, se fija dentro de la Sección III del Capítulo III relativo a la instrucción pública, artículo 89.- @ La educación pública quedará bajo la dirección del ejecutivo del estado y sujeta a las leyes reglamentarias respectivas @ y artículo 90.- @ la educación en Sonora se ajustará a los principios y términos que se consignent en la Constitución General de la República @.

Es decir, en el Estado de Sonora, según se desprende del artículo 90 de su Constitución, se ajusta a los preceptos de la Constitución General así como de sus leyes reglamentarias, pero a su vez conserva la facultad de libertad para legislar en materia de educación.

Se refiere a que se da el fenómeno de la coincidencia de funciones entre Estado y Federación, en materia de educación, en cumplimiento al artículo 124 de la Constitución General que otorga facultades a los funcionarios de los Estados para cuando no estén expresamente conferidas a los de la Federación; ya que la educación en Sonora esta sujeta a los lineamientos de la Constitución General, sin dejar de hacer uso de la facultad conferida al ejecutivo del Estado, con la que solo dan matices y características propias como la de otorgar protección preferencial a la educación normal en su artículo 94A.

Dentro de sus facultades, el gobierno estatal deberá, conjuntamente con los Ayuntamientos, elaborar un censo escolar que servirá de base para establecer el número necesario de escuelas primarias y vigilar la asistencia de los niños a los establecimientos de educación, proporcionando a la Dirección General de Educación Pública los datos que se le pidan para su mejor desarrollo y acordar pensiones a los jóvenes que se distinguen en las escuelas para que continúen sus estudios, fracciones XX y X de la Administración Municipal.

Dirección esta última, que de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora tiene entre otras facultades y obligaciones las siguientes: Art. 17, fracción I, Vigilar en los planteles educativos oficiales y particulares, el estricto cumplimiento del artículo 30. de la Constitución General de la República...; la fracción III, Proponer al ejecutivo y ejecutar los convenios de coordinación educativa que celebre el Estado con la Federación.

Así mismo establece como obligación en el artículo 12 de su Constitución, para los sonorenses en general y sus ciudadanos, fracción I. Enviar a sus hijos menores de 15 años a las escuelas públicas o privadas a obtener la instrucción primaria y militar, en los mismos términos que la Constitución General en su artículo 31, fracción I.

Artículo 50. Constitución General.

La parte importante y de interés para nuestro estudio relativa a este artículo, es el segundo párrafo, que se refiere a que los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establecen las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. En este artículo aparece mal publicado quizá como garantía, la obligación de todos los mexicanos ya establecida anteriormente, pero creemos que el legislador pretendió dejar más clara la misma, - determinando específicamente su excepción. Así aparece como obligación de todos los mexicanos, la de asistir el día y hora fijada por el Ayuntamiento a recibir instrucción cívica militar, asistir y servir en la Guardia Nacional y contribuir para que los gastos públicos, así como de la Federación, Estado y Municipios en que residan, fracciones II, III y IV respectivamente de la Constitución General de la República.

Respecto a lo antes expuesto, la Constitución del Estado de Sonora, no establece equivalente para el artículo 50. de la Constitución General que corresponde a la garantía de liber-

tad de trabajo, ya que simplemente establece en su artículo 10. que el Estado de Sonora dará goce a todo individuo de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no reitera, como lo hace esta última, la garantía mencionada y simplemente en su artículo 12 señala como obligaciones de los sonorenses, las mismas que establece para los mexicanos la Constitución General, agrgando simplemente tres fracciones en las que en forma general les establece la obligación de cooperar y defender a su estado, y este mismo respeto para la Constitución General por parte de la Constitución local se repite por parte de la Ley Orgánica para la Administración Municipal en su artículo 13, de su Capítulo II de nominado De los habitantes y de los vecinos de los minicipios.

Todo ésto, deja claramente plasmada la no contravención a la Constitución General, y como ésta ha llegado al grado que la Constitución Local y en algunos casos como vamos a ver, también la ley Orgánica de la Administración Municipal se han vuelto copia textual de la primera, haciendo que en casos como éste, las funciones de los tres niveles de gobierno se vuelvan coincidentes.

Artículo 31, Fracción IV, Constitución General.

Esta fracción refiere a la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes C. (126)

Esta misma obligación es recogida por la Constitución del Estado de Sonora en su artículo 12, fracción IV que dice - Contribuir para los gastos públicos del Estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes C. (127)

(126) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -
Cb. Cit., Pág. 3^c

(127) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Edit. Gobierno del Estado, Sonora 1979, Pág. 5

Igualmente, se establece la misma obligación para los ciudadanos sonorenses en el artículo 13 que señala C I.- Las mismas enumeradas para los sonorenses (128), ya que debemos tomar en consideración que la Constitución del Estado clasifica a sus habitantes en sonorenses, ciudadanos y extranjeros, de acuerdo a su condición política, respecto de la cual posteriormente hablaremos en referencia de la curiosa técnica jurídica que utilizan.

Artículo 35, Constitución General.

Establece las prerrogativas de los ciudadanos de la República para votar en las elecciones populares y poder ser votado en todos los cargos de elección popular; pero que además de ser ciudadano tenga la nacionalidad de mexicano, determinada en el artículo 30 de la Constitución en cualquiera de sus formas. Es decir, clasifica a los habitantes de la República Mexicana en Mexicanos o Extranjeros, independientemente de su calidad migratoria.

En la Constitución del Estado de Sonora se dá una clasificación de sonorense y extranjero, de acuerdo a su artículo 80.; es decir, únicamente sustituye el término de mexicano por el de sonorense, ya que sonorense puede ser cualquier mexicano como cualquier mexicano puede ser sonorense cumpliendo sus requisitos. Además de que reconoce como ciudadano sonorense a todo ciudadano de la República que sea sonorense, es decir, que haya nacido en su territorio, que haya vivido por más de dos años en el mismo y los hijos de padres sonorenses nacidos fuera del territorio pero dentro de la República, situación que confirma la copia que constituyen las Constituciones Locales, ya que suena irónico esta última copia para considerar la nacionalidad. En forma general, esta Constitución Local, reitera en sus artículos 16, 8 y 9 los artículos 30 y 35 de la Constitución General.

(128) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Cb. Cit., pág. 5

Dejando sin mencionar por razón lógica de formalismo legislativo, lo relativo al derecho de votar y ser votado que - consagra su Constitución Local y que reglamenta la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Artículo 36, Constitución General.

Este artículo hace referencia a las obligaciones del ciudadano de la República, ésto quiere decir, que es obligación también para todos los ciudadanos de todos los Estados; sin embargo estas obligaciones son reiteradas como lo vimos ya en el artículo 12 Fracciones VIII y 13 Fracciones II, III y IV, las mismas establecidas en el artículo 36 de la Constitución General Fracciones I, III y V, las cuales consagran la obligación de inscribirse en el catastro de la municipalidad, votar en las elecciones populares en el distrito que les corresponda y desempeñar los cargos concejiles del Municipio, las funciones electorales y las de jurado en el Municipio que resida.

La Constitución General a este respecto se refiere a los ciudadanos de la República, ésto incluye a los del Distrito Federal; si lo interpretamos actualmente, el ciudadano del Distrito Federal no tendrá obligaciones objetivas para con la municipalidad ya que en éste, no existen Municipios y por tanto Ayuntamientos tampoco, pero la situación real es que en su momento, cuando entro en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Distrito Federal también existían los Municipios.

Si continuamos analizando estas Constituciones, veremos que las Locales casi siempre concurren en disposiciones expresas de índole federal, éste caso no es la excepción, por la razón que expresabamos en principio, referida a que el artículo 36 de la Constitución General se refiere a todos los ciudadanos de la República, lo que incluye a los sonorenses; por lo que en tonces salvo cambios de índole técnico legislativo, establece la Constitución Local redundantemente las obligaciones de los ciudadanos sonorenses, cuando simplemente pudo haber mencionado

que esas obligaciones son las mismas que para los ciudadanos de la República, salvo aquellas que quisiera añadir en ejercicio de la fracción establecida en el artículo 124 de la Constitución General.

Más coherente en ese sentido es la Ley Orgánica de la Administración Municipal que al respecto es omisa, pues ya existen disposiciones de carácter federal con las que quedan obligados a acatar por estar establecido en forma expresa, independientemente de ser ciudadano sonorense o de determinado municipio.

Comentando más profundamente acerca de las calidades de los habitantes del Estado de Sonora, encontramos que existen disposiciones que además de ser irónicas resultan por demás absurdas y contradictorias, a continuación mencionamos y exponemos nuestra razón:

Atendiendo al artículo 30 de la Constitución General, son mexicanos todos los sonorenses, pero no todos los mexicanos son sonorenses, ya que requerirían de tener dos años de residencia en dicho estado para serlo, según la fracción II del artículo 9 de la Constitución de Sonora. En el artículo 15 de ésta, se establece también que los mexicanos no sonorenses tienen las mismas obligaciones que los sonorenses, de la que resulta que es obligación de todos los mexicanos inscribirse en el padrón y catastro del Municipio donde residan en el Estado. Pero en la Ley Orgánica de la Administración Municipal se establece que para tener esta obligación se requiere ser vecino del Municipio y entonces, para ser considerado como tal, se requiere vivir por lo menos un año en la jurisdicción del Municipio.

La Constitución local comete el error de permitir y establecer que para obtener la residencia y calidad de sonorense se requiere vivir dos años e inscribirse en el padrón y catastro del Municipio en que residan, mientras que la Ley Orgánica de la Administración Municipal, lo permite con sólo un año.

Artículo 41, Constitución General.

En este artículo, como lo habíamos señalado líneas atrás, la Constitución General establece que: el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados en cuanto a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal, relacionando éste, con los artículos 73 y 124 de la misma, en los que se precisa las facultades del Congreso de la Unión y en el 89 y 104 las de los demás Poderes, determinándose que los no conferidos expresamente corresponden a la soberanía de los Estados, la que ejercen por conducto de los Poderes Públicos de cada uno de ellos.

Así lo recoge el artículo 22 de la Constitución de Sonora, que fija además una limitación para los poderes de la Unión, en cuanto a que no reconoce a éste, la facultad de pactar, convenir con otro estado Miembro de la Unión o cualquier otro, respecto de aquello que lesione la integridad de su territorio, nacionalidad, soberanía, libertad e independencia. Precepto éste, que a nuestro juicio previene y precisa teóricamente cualquier abuso en las facultades que le confirió a los Poderes de la Unión.

Artículo 73, Constitución General.

Este artículo vital en la Constitución, refiere a las facultades expresas del Congreso de la Unión, por lo que de ellas sólo nos referiremos a las que representan interés para el presente trabajo y ellas son las que están contenidas en sus fracciones XXV y XXIX-C.

Fracción XXV.- Esta fracción establece la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes que logren distribuir la función educativa entre Federación, Estados y Municipios, así como la forma en que económicamente se sostendrán, por constituir un servicio público entre cada uno de ellos. A este respecto, como ya nos referimos al tratar el artículo 30. en su fracción VIII; la fracción del artículo 73 que ahora analizamos no hace más que facultar expresamente al Congreso de la Unión -

o proporcionarle el medio que le permita lograr la unificación del sistema educativo dentro de la República. Este medio al que nos referimos, es el de legislar uniformemente al respecto evitando de esta forma que los Estados desvirtúen el propósito establecido en la Constitución General para la educación. Esta -- unificación se refiere a los planes educativos del sistema, ya que se reserva la facultad a los Estados para que fomenten el -- establecimiento de sus propios planes, así como la educación de sus habitantes dentro de su jurisdicción.

Así, dentro de las facultades del Ejecutivo de Sonora, se le concede al Gobernador la de fomentar por todos los medios posibles la educación popular. También se reserva a los Municipios la facultad de poseer el organismo jurídico más cercano a los problemas de la comunidad en materia educacional, para efectuar estadísticas e investigaciones tendientes a establecer las necesidades de escuelas, así como de vigilar la asistencia de -- sus habitantes a las mismas de acuerdo a lo ordenado por el artículo 33, fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Municipal, para que el ejecutivo, de acuerdo con la Ley de Educación Pública del Estado, dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 30. de la Constitución General.

Fracción XXIX-C.- Intencionalmente dejamos de analizar el artículo 27 de la Constitución General en su párrafo 30., -- propiciando la ocasión para hacerlo conjuntamente con los artículos 73 fracción XXIX-C y 115 fracciones IV y V, que corresponden en forma relacionada a las disposiciones generales en materia de asentamientos humanos. Los artículos antes mencionados, -- fueron reformados mediante iniciativa de noviembre de 1975 publicada en el Diario Oficial de fecha febrero 6 de 1976; dándose un enorme giro a la evolución que nuestra sociedad esperaba, ya que las antiguas formas planteadas por la Reforma Agraria en cuanto a la propiedad ejidal y comunal, se veía cada vez más -- débil, lo que propiciaba grandes conflictos en el seno del Poder Ejecutivo y que el mismo tenía la necesidad de resolver -- aún y cuando se veía impedido dados los viejos moldes que lo p orientaban en cuanto a su política; así es como hemos sido tes

tigos de las invasiones a las zonas urbanas destinadas a ejidos agrícolas que han culminado con el propiciamiento de desequilibrios sociales y urbanos que han repercutido políticamente y también en nuestra economía. Así mismo y simultáneamente en las ciudades, su desarrollo en el aspecto urbano dada la enorme migración de hombres del campo a las ciudades, estaba -- provocando un desequilibrio contrastante entre estas dos distintas zonas de asentamiento humano, situación que a seis años de haberse planteado una posible solución a la realidad de nuestro país señalada, no hemos podido apreciar ni podrán apreciarse resultados que reflejen aunque sea mínimamente, la intención de lo planteado en dichas reformas y para ello me permito citar la intención de todas las reformas dadas a la Constitución General @ Es evidente - se señala en la exposición de motivos - - que en el momento actual del desarrollo mexicano, no puedan -- postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios, sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en -- peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del Gobierno de la República de definir políticas y de encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país y el de establecer las normas que fortalezcan la organización de los núcleos ejidales y comunales @ (129)•

Como hemos manifestado, la intención de estas reformas es acertada, más no oportuna, ya que años atrás era latente la necesidad de crear un orden jurídico que previera el desarrollo urbano y del campo, así como el equilibrio entre éstos, mediante la acción del Estado a través de sus tres niveles de gobierno. El planteamiento jurídico, también fue acertado y coherente, como lo vamos a precisar más adelante.

Toda la problemática que traía aparejada la aplicación constitucional del artículo 27 y su vacío o laguna en cuanto a los asentamientos humanos, entendidos éstos como @ la radicación de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus siste--

(129) Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976, México, D. F.

mas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran @ en los términos del artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos Federal, propiciaba que con la inmigración a la ciudad de los campesinos, la mayoría de las grandes ciudades fueran objeto de conflictos en cuanto a la tenencia de la tierra, ocasionados por las invasiones de estas gentes; dichos conflictos tenían, y tienen, un doble aspecto en el que no nos vamos a detener y que conciste en el problema urbano que representa para el gobierno, primero, y después los consecuentes problemas jurídicos en cuanto a la propiedad fuera privada o comunal-ejidal.

Visto lo anterior vamos a señalar, concretamente, los aspectos medulares a las reformas de los citados preceptos constitucionales:

Artículo 27, Párrafo 3o.- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,...lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de los centros de población...

Artículo 73, Fracción XXIX-C.- Para expedir - facultad del Congreso de la Unión - las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución.

Estas facultades fueron concedidas a la Federación para que concurriendo con los Estados y Municipios resolvieran el problema planteado mediante el instrumento jurídico establecido que sería la Ley General de Asentamientos Humanos, como regla--

mentaria del Párrafo 3o. del artículo 27 de la Constitución General.

Esto, independientemente de las facultades que éstos últimos ya tenían establecidas en la fracción VI del mismo artículo 27 que sólo les otorgaba facultad para adquirir los bienes raíces que fueran necesarios para satisfacer los servicios públicos. Fracción esta última, que representaba la libertad - para que los tres niveles de gobierno dentro de su respectiva concurrencia, de alguna forma urbanizara de acuerdo a sus necesidades, pero sin que existiera o se fijara coordinación alguna entre éstos, que permitiera cooperar de los proyectos que buscó, sigue buscando en las reformas constitucionales mediante la Ley General de Asentamientos Humanos a través de una concurrencia deliberadamente establecida. Para otros, la libertad a que aludimos en materia de servicios públicos que tenían los niveles de gobierno, se debía a que de acuerdo al artículo 124 de la Constitución General, por no estar expresamente conferido a la Federación, la facultad de legislar en materia de asentamientos humanos, se entendía reservada a los Estados.

Por último, veremos las reformas al artículo 115 que señalan:

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 y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

Fracción 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 regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo 3o.

del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

Fracción VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, - las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

En ambos casos, éstos últimos, se establece la facultad para los municipios y para los estados, para que dentro de sus competencias concurren con la Federación mediante sus instrumentos legislativos y sin contravenir a la Constitución y a la Ley de la materia, a la realización de los asentamientos humanos.

Estas facultades las recoge la Constitución del Estado de Sonora, en su artículo 64 que señala:

Fracción III.- Para expedir leyes sobre el fraccionamiento y urbanización de las grandes propiedades rústicas y urbanas y sobre el patrimonio de familia, en los términos del artículo 27 de la Constitución General de la República en materia de asentamientos humanos.

Es decir, constitucionalmente para el Estado, esta dada la concurrencia en esa materia, por lo que vamos a ver ahora como la Ley General de Asentamientos Humanos Federal, reglamentaria del artículo 27, Párrafo 3o. de la Constitución General, - coincide en cuanto a objetivos planteados con los que establece la Ley Neoleonese de Urbanismo y Planificación, con la que nos permitimos utilizar para ejemplificar el presente estudio.

La Ley General de Asentamientos Humanos, recoge el principio constitucional del art. 73, fracción XXIX-C, cuando señala en su artículo 1o., fracción I que las disposiciones de la leyson de orden público e interés social, teniendo por objeto establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades fede

rativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

La misma Ley General de Asentamientos Humanos a que nos referiremos como LAH, establece la concurrencia en el artículo 8 cuando señala @ Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley serán ejercidos de manera concurrente por las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la federación...@

La ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de Planes Nacionales, Estatales y Municipales; teniendo cada una de las autoridades correspondientes de proveer en sus esferas respectivas al cumplimiento de esta ley,-- según sus artículos 4 y 5.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano fue elaborado según la Ley por la Secretaría de la Presidencia, pero dada la actual reforma administrativa esa atribución pasó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para su revisión y actualización prevista por los artículos 11 y 14 de la Ley; pero a partir de 1983 corresponde la atribución mencionada a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con su correspondiente adaptación al Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la actual administración.

Circunstancia esta última que confirma lo que sexenalmente se repite y es la falta de continuidad de los planes, ya que aún y cuando su evaluación es por etapas; siempre la mentalidad de las administraciones públicas lo adapta a sus planes de trabajo, como es el caso concreto que referimos.

Utilizando la exclusión a la facultad prevista por la LAH, corresponderá a las Legislaturas locales el establecer en su competencia quien elabore y revise el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como el Plan Municipal, pero éste, con la participación forzosa de los Ayuntamientos.

En nuestro caso, es la Ley Neoleonesa, la que al respecto fija:

Artículo 5.- Los planes para el desarrollo físico y urbano podrán comprender...

Fracción I.- Al Estado

Fracción II.- A una o varias regiones del Estado.

Fracción III.- A uno o varios municipios.

Como pudimos apreciar en cuanto a la planificación, - también se dá la concurrencia entre los tres niveles de gobierno.

Como ejemplo podemos mencionar que de acuerdo con los artículos 101, 102, 103 y 104 de la Ley Neoleonesa de Planificación, corresponde a la Comisión de Planificación y al Consejo General de Urbanismo - ambas dependientes del ejecutivo del Estado - así como al Gobernador, al Secretario de Finanzas y al Tesorero General del Estado, la elaboración, previsión y aprobación de los planes o bien de las urbanizaciones, en todo lo requerido por esta Ley para los municipios. Por exclusión en todos aquellos municipios que específicamente no menciona la Ley, corresponde a las autoridades municipales la elaboración, revisión y aprobación de sus respectivos planes municipales así como de sus obras de servicio público.

Aquellos municipios que son señalados por la Ley Neoleonesa, corresponderán al Presidente Municipal de acuerdo con la Comisión de Planificación y Obras en su caso, opinar en cuanto a la aprobación de las urbanizaciones.

Así mismo, le confiere esta Ley las facultades y funciones que tenga expresamente conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Municipal, la cual al respecto establece lo siguiente:

Artículo 36, Fracción XII.- Cuidar la conservación y repoblación de los bosques y arboledas existentes en el municipio, de acuerdo con las leyes y reglamentos.

Fracción XIII.- Cuidar la buena ejecución de los trabajos públicos que se emprendan por cuenta de la municipalidad.

Esta última fracción es importante ya que acorde con la Ley estatal y federal de la materia, respeta la autonomía del Municipio cuando le otorga la facultad de iniciar y realizar obras de carácter público por su cuenta, siempre y cuando se apegue a las disposiciones de aquellas.

Para el Ayuntamiento la misma ley establece la obligación de informar a los órganos dependientes del Ejecutivo - Estatal (Comisión de Planificación y Obras), encargados de la aplicación de la Ley de Asentamientos Humanos que corresponda respecto a las zonas en que es prioritario el establecimiento de escuelas como lo vimos cuando analizamos el artículo 3o. de la Constitución General y lo que es recogido en la fracción XX del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Municipal.

Los síndicos, según el artículo 40 de esta misma ley, establecen la obligación para éstos de vigilar la construcción de edificios públicos y fincas urbanas a falta del ingeniero - de ciudad, para que éstas no afecten la vía pública. De alguna manera, el síndico es coadyuvante en la vigilancia del estricto cumplimiento de la Ley de Planificación estatal en las vías públicas de acuerdo y por aplicación supletoria de la misma en ella establecida.

Como pudimos apreciar, el planteamiento teórico de la Ley General de Asentamientos Humanos está debidamente encuadrada dentro de una coordinación con los demás niveles de gobierno, que lo único que justifica su hasta ahora aplicación con - resultados poco fructíferos si se hiciera una evaluación, es - que la falta de continuidad en la Administración Pública - a - la que me referí anteriormente - y el poco criterio jurídico del elemento humano @autoridades@, consideramos que son las -- que fallan.

Otro aspecto criticable en cuanto a los asentamientos humanos es que, las facultades concedidas a los Municipios en relación a los otros dos niveles de gobierno, son mínimas, si tomamos en consideración que el gobierno estatal por conducto de sus órganos dependientes y correspondientes, es quien siempre tiene la desición a lo propuesto por los Municipios de acuerdo a lo previsto por los artículos 105 y 106 de la Ley estatal de planificación; a su vez que la federación siempre sugiere la forma en que deben de realizarse y aprobarse los planes estatales y consecuentemente los municipales, cuando debiera ser el propio Municipio quien los elaborara, revisara y aprobara, ya que es quien conoce su realidad en cuanto a necesidades urbanas; porque como señalamos al principio de este estudio, de acuerdo al concepto de Municipio dado por Fernando de Albi, tomada de Maxime Leroy, es el Municipio el organismo jurídico más próximo y más en contacto con los problemas locales.

Artículo 115, Constitución General.

Este precepto establece, que los estados miembros de la federación deben adoptar 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@.

Aparentemente este artículo resultaría contradictorio en relación con el artículo 41 de la misma, ya que de acuerdo con éste último correspondería a los Poderes de los Estados ejercer la soberanía del pueblo en lo referente al establecimiento de sus regímenes interiores, libertad que se ve coartada, por el mismo ordenamiento legal cuando obliga e impone, -- violando una competencia de la que se había reservado, al Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados.

Dicha contradicción no resulta tal, ya que la Constitución debe ser interpretada en forma íntegra y conjunta en --

cuanto al contenido de sus preceptos, resultando entonces el artículo 115 una excepción a nivel constitucional al artículo 41; la que tiene desde luego la tendencia acertada de sin restringir teóricamente en otros aspectos la libertad y autonomía municipal, lograr en beneficio del Pacto Federal la unificación política administrativa en forma conjunta de los regímenes interiores de los estados.

Así es como la Constitución Política del Estado de Sonora, toma en su artículo 4 la obligación contraída en el Pacto Federal en el artículo 115 al establecer @ las partes integrantes del Estado son los Municipios hasta hoy existentes...@, y reitera complementando el precepto en el Título Quinto relativo al Municipio Libre, en su artículo 128, @ El Estado quedará dividido para su gobierno en Municipios, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución@, mismo que encuadrado dentro del Capítulo II de la forma de gobierno, establece y concreta los dos preceptos citados anteriormente @ de acuerdo con la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Sonora adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y organización política al Municipio Libre...@.

Del anterior precepto de la Constitución Local citada, se desprende la Ley Orgánica de la Administración Municipal, - que determina en su artículo 1o. @ el Municipio Libre es la base de la División Territorial y administrativa del Estado @.

De lo antes expuesto, se establece la sumisión y disciplina de la legislación de este Estado para con la Constitución General de la República.

Fracción I.- La fracción I, que contiene la base primera a la que se tienen que someter los Estados para organizar sus regímenes municipales, hasta diciembre de 1982 se conservaba tal y -

como había quedado después de la reforma de 1933, y hasta entonces la citada fracción se apegaba a los lineamientos revolucionarios que el Constituyente pretendió darle a la vida democrática de sus representados mediante el municipio; pero a partir de diciembre de 1982, el municipio, por iniciativa del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, adiciona el precepto facultando a las legislaturas locales para suspender Ayuntamientos o a sus miembros, incluso para desaparecerlos cuando éstos hayan incurrido en alguna causa grave y cuando en las legislaturas lo acuerden las dos terceras partes. Dicha adición, que incluso contempla la posibilidad que ante imposibilidad legal de que los suspendidos sean sustituidos por los suplentes, fueran convocadas nuevas elecciones; se designen los consejos municipales formados por vecinos para que concluyan el período de que se trate.

Benítez Treviño dice que dicha adición resulta preventiva, no así impositiva para los Estados, ya que hasta el año pasado y antes de que en la Constitución Federal se previeran estas situaciones, las Constituciones de los Estados aplicaban estas disposiciones; así tenemos que hasta 1982 se pensaba lo siguiente @ Se empieza a concebir al municipio como fue plasmado por el Constituyente, como la base de la organización política y administrativa de los Estados, como un organismo público, política y administrativamente descentralizado; sin embargo, todavía 26 de las 31 constituciones de los Estados, violan el espíritu del artículo 115 constitucional al establecer la facultad del efectivo estatal para vigilar, subordinar, ordenar y aún desaparecer la autoridad municipal @. (130)

Este comentario no lo consideramos apropiado, así como tampoco necesaria la adición a la fracción I del artículo 115 constitucional, ya que en ambos casos hemos de entender que el mismo no protegía hasta el año pasado al municipio en el sentido de que el Congreso pudiera desaparecerlo o no, y, entonces desde ese punto de vista, en ejercicio de su soberanía así como

(130) Benítez Treviño, Humberto., Administración Estatal y Municipal, Edit. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, Banobras, México 1982, Pág. 17

de las facultades que les confiere el artículo 124 de la Constitución Federal que establece @ las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados @, ésto, hace erróneo el comentario expresado y no necesaria la adición a la Constitución, pues aún en esos casos, la facultad del Congreso de los Estados es en el libre ejercicio de su soberanía. Pero - si hay que considerar el comentario, acertado al señalar la excesiva intromisión de los poderes estatales, y como tal, absurda, que los congresos estatales en ejercicio de la facultad mencionada, se facultan para @ Las constituciones de Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango y Zacatecas, autorizan al Congreso Local para designar municipios internos, la de Veracruz y Tabasco para suspender a los municipios hasta por tres meses y destituir los previo proceso @ (131), y en otros casos también facultan al ejecutivo local para @ El gobernador puede suspender a los municipios; así lo ordenan las Constituciones de Aguascalientes, Coahuila (y al Ayuntamiento entero), Colima... (132); así que ésto, resulta verdaderamente una prevención para los Ayuntamientos y sus funcionarios, y una garantía para aquellos que pertenecían o se encontraban en el último de los casos citados.

De acuerdo a las reformas recientemente realizadas a la Constitución, las fracciones II, III, IV y V del precepto -- que analizamos son reformadas para quedar como a continuación expresaremos; y además se adicionan las fracciones VI, VII, VIII IX y X.

Fracción II.- Esta fracción hace contener el primer párrafo de la antigua fracción III, estableciendo su personalidad jurídica y se le adicionó la facultad de manejar su patrimonio conforme a la Ley, - Ley que debemos entender será una emitida por la legislatura local en ejercicio de su soberanía - igualmente, para expedir de acuerdo a las bases normativas que emitan los Estados, todo tipo de disposiciones administrativas.

(131) Castorena, Jesús., Ob. Cit., Pág. 85

(132) Ibid, Pág. 84

Con esta reforma, sucede exactamente lo mismo que con la anterior, pues vemos que la Constitución de Sonora en su artículo 139, fracción IV, establece @ Expedir, previa aprobación del Congreso los reglamentos necesarios a la buena organización y funcionamiento de los servicios públicos del municipio @; de Ésto se desprende, que esta otra reforma tampoco se hacía necesaria, dado el razonamiento expuesto en el caso anterior.

Fracción III.- Esta fracción es el resultado de propuestas y estudios administrativos y municipales, ya que las constituciones locales habían olvidado el aspecto de servicios públicos, es el caso de la que analizamos, por lo que ese aspecto resultó acertado reformarlo, dado que ha propiciado que las legislaturas locales tomen cartas en el asunto y en forma precisa contemplen el renglón importantísimo que para el urbanismo municipal constituyen los servicios públicos.

En este renglón, era la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes Estatales de la materia las que conferían esas facultades a los Ayuntamientos incluso en algunos casos, a los Presidentes Municipales, pero sólo en el aspecto de urbanismo, no así en los servicios de agua potable, seguridad, etc. que como Órgano de gobierno ya le correspondía de acuerdo al artículo 139, fracción IV, al que ya hicimos referencia.

Respecto a la fracción que analizamos, decíamos que es muy probable que sea consecuencia de estudios administrativos, ya que le establece la carga a los municipios de los servicios públicos, carga que en algunos aspectos como los que señalamos, siempre ha tenido; pero ahora toma en consideración para ello que de acuerdo a la legislatura local ésta se les otorgue tomando en cuenta su capacidad administrativa y financiera. Y este es concretamente el planteamiento hecho por la desaparecida Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que señalaba @ Tomando en consideración algunos principios básicos de administración, así como las

mejores experiencias de algunos municipios del país, se puede - sugerir un modelo de organización que sirva como marco de referencia a las autoridades municipales para proponerse una estructura organizacional... @ (133); esta propuesta determina las facultades de los Ayuntamientos en mayor o menor grado, tomando siempre en cuenta su capacidad económica, la necesidad de su población y su estructura administrativa de cada Ayuntamiento; -- por lo que tomando en consideración todos esos elementos, clasifica a los municipios en Rurales, Semiurbanos, Urbanos y Metropolitanos; y para tales efectos podemos apreciarnos de tal capacidad en los organigramas que acompañamos. (133)bis

Dicha reforma, por ende, resulta sumamente importante si tomamos en consideración que se pretende el fortalecimiento municipal, como medida del gobierno federal a consolidar nuestro federalismo @ En los últimos años, se han fortalecido las relaciones entre los Estados y Municipios, en un intento por nutrir política y financieramente a los 2376 municipios del país@ (134); por ello, más acertado es pretender fortalecer a los municipios, que les permite la mejor canalización de sus recursos y que dé a su vez, un mejor aprovechamiento a sus necesidades.

Fracción IV.- Esta fracción que atiende en esencia a una de las fracciones del artículo 115, que desde su creación por el Constituyente del 17 ha sido la más controvertida, pues se refiere a la libertad de los municipios para administrar su hacienda, y simplemente el legislador federal había contemplado ese problema que en el devenir de los años había propiciado constantes -- controversias e inconformidades por parte de las administraciones municipales, pues la Federación, económicamente había descapitalizado a los Estados y consecuentemente empobrecido a los Municipios, dada la concurrencia fiscal entre los dos o incluso tres niveles de gobierno al gravar la misma fuente tributaria, -- pues salvo los impuestos que la Constitución General hace de su

(133) Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Manual de Administración Municipal, México 1981, Pág. 40

(133 bis) Ibid, Pág. 41-59.

(134) Benítez Treviño, Humberto., Ob. Cit., Pág. 18.

competencia en el artículo 73, fracción XXIX y la prohibición a los Estados para gravar en ciertos renglones que hace el -- 117 y 118 del mismo ordenamiento legal, cualesquier otro renglón podría ser gravado indistintamente.

Esto, ha propiciado como lo señala acertadamente el Lic. Margain Manautou, @ Salvo verdaderas excepciones, los Municipios viven en franca bancarrota económica. Sus necesida-- des crecen en proporción geométrica, mientras que sus ingre-- sos lo hacen en proporción aritmética @ (135)

Hasta antes de esta reforma, muchos y variados fueron los intentos de la Federación por resolver el problema de la - concurrencia ya en Convenciones Fiscales, ya por conducto de - Sistemas de Coordinación Fiscal en los cuales la Federación ex pide leyes impositivas a las que se coordinan los Estados, pe-- ro aún en estos casos los Municipios han esultado afectados, - ya que las participaciones son inequitativas, además de que -- dado el complicado mecanismo burocrático de la federación en - la mayoría de los casos; no permite la entrega oportuna de las participaciones a los Municipios o bien en ocasiones, éstas ja más les son entregadas.

En ejemplo de esta situación es que @ En 1960 los -- Municipios participaron el 2.8 por ciento del presupuesto fede-- ral; en 1965, el 1.5 por ciento y en 1970 el 1.6 por ciento -- @ (136), ésto, consecuentemente demuestra la misma proporción en lo que la Federación participaba a los Estados y con ello, que año tras año se incrementaba el presupuesto de la Federa-- ción en detrimento del de los Estados y Municipios.

En el inciso a) de la fracción que analizamos, se es-- tablece que los Municipios percibirán contribuciones, que fijen

(135) Margain Manautou, Emilio., Introducción al Derecho Tribu-- tario Mexicano, Edit, Universidad Autónoma de San Luis Po-- tosi, México 1979, pág. 281.

(146) Benítez Treviño, Humberto., Ob. Cit., Pág. 16.

a los bienes inmobiliarios o cualquier variante sobre los mismos; ésto, no constituyó novedad alguna, pues el artículo 139, fracción III, de la Constitución de Sonora estableció la facultad de los Ayuntamientos para @ Administrar libremente su hacienda, que se formará de las contribuciones aprobadas por el Congreso @ (137).

Con la reforma a la fracción que analizamos, el gobierno federal pretende garantizar para los municipios su subsistencia económica y financiera, al precisarle a las legislaturas de los Estados cuales son sus ingresos, sin tomar en -- consideración que las legislaturas locales siempre lo han hecho, y aparentando no darse cuenta de que el hecho de precisarle ingresos a nivel constitucional, no constituye la solución al problema económico del municipio, sino que la solución la constituye una más justa participación a los municipios de los impuestos estatales y federales principalmente; -- ya que actualmente les participa mínimamente y un ejemplo concreto de esta realidad es el caso de que en las zonas fronterizas por importaciones y exportaciones, les participa el 2 y 3 por ciento respectivamente. Esto es bien sabido, pues no es más que como lo señala el Licenciado Margain Manautou @ las irrisorias participaciones que a muchas entidades y municipios les corresponden, son causas de desaliento para la coordinación, máxime que, como veremos más adelante, existen entidades o ciudades cercanas, lo que propicia la incorrecta asignación de participaciones @ (138).

Esta puede ser una solución para las precarias economías municipales, pues en los incisos b) y e) en forma general, sólo pretenden consagrar las prácticas sobre las cuales el municipio ha vivido y sólo trae como novedad el beneficio de que éstos sean exentos del pago de las contribuciones. Así mismo, establece algo que es digno de comentarse y que quizá de toda la fracción sea lo único que justifique en cierta me-

(137) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Ob. Cit., Pág. 33

(138) Margain Manautou, Emilio, Ob. Cit., Pág. 288

dida la libertad de administración el municipio que se establece en este precepto y que dice @ 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 @ (139)•

La primera parte de este párrafo no es novedosa tampoco, ya que en la fracción II del artículo 139 de la Constitución Sonorense, esta era obligación del Ayuntamiento para los ingresos y también para los egresos; situación ésta que es trascendente pues el presupuesto de egresos ya no requerirá la aprobación del Congreso Estatal, lo que permite libremente administrar sus egresos, más no su hacienda, ya que ésta se forma por los ingresos y los egresos. Pero esto indudablemente viene a representar media ruta para lograr el propósito verdadero del en otra época revolucionario artículo 115, y ahora sólo nos queda esperar que dicha facultad sea aprovechada absoluta y cabalmente por los Ayuntamientos, ya que en teoría se muestra totalmente lógica al permitir que los recursos se aprovechen de acuerdo a las necesidades del municipio que nadie mejor las conoce y padece, que su propio Ayuntamiento.

Esta reforma que señalamos, creo, represente el primer paso de nuestro gobierno federal para rectificar el camino de nuestro sistema federal, justo en el momento en el que la vida política, social y económica de nuestro país la reclama, ya que nutrir el federalismo nos va a permitir promover la autarquía municipal y la verdadera autosuficiencia de los Estados, - que en su momento justifique que se les denomine @ Estados Libres y Soberanos @.

Fraciones V y VI.- Estas fracciones referidas concretamente a la aplicación del artículo 27 en su párrafo 3o. en lo que corresponde a los municipios; por lo que a las adiciones que se

(139) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,- Ob. Cit., Pág. 98.

hicieron a estas fracciones, que hasta antes de 1982 eran las fracciones IV y V del artículo 115, no tuvieron mayor relevancia, ya que la actual fracción VI es textualmente la V anterior y la V actual sólo precisa las facultades de los municipios de acuerdo con las Leyes Generales de Asentamientos Humanos Federales y Estatales, que son las leyes relativas a que hace mención para cumplir con las facultades que dichas leyes les confiere en materia de desarrollo urbano municipal; que van desde @ administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos y licencias de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas..., - hasta llegar incluso - expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias @ ; facultades todas éstas, -- que como nos dimos cuenta y dericadas de la aplicación del -- artículo 27, párrafo 3o. de la Constitución General; 64 de la Constitución del Estado de Sonora, del artículo 8 de la Ley - General de Asentamientos Humanos; los municipios por conducto de los Ayuntamientos y sus funcionarios, ejercían todas las - atribuciones que adicionaron a la Fracción V acyual del artículo 115 de la Constitución General, tal y como lo vimos en - la Ley de Urbanismo y Planificación para el Estado Libre y Soberano de Nuevo León, ley que utilizamos para ejemplificar -- las Leyes estatales de asentamientos humanos; ya que en la -- práctica son pocos los Estados y Municipios que a fines de -- 1982 habían cumplido con la elaboración de sus planes estatales y municipales de desarrollo urbano; aún y cuando algunos funcionarios pomposamente han manifestado haberlo hecho, como es el caso del Gobernador del Estado de Oaxaca Licenciado Pedro Vázquez Colmenares, quien en una jornada de asesoría municipal, al referirse a la planeación señaló @ Quiero también - manifestar a ustedes que como consecuencia de nuestra propia Ley de Desarrollo Urbano y de su reglamento, han sido constituidos en cada municipio Comités de Planeación de Desarrollo Urbano y todos los casos están presididos por el Presidente -

Municipal @ (140)•

Es un hecho real que muchos municipios de nuestro país no cumplieron ni han cumplido con todas sus obligaciones impuestas en este sentido, sobre todo aquellos municipios de carácter rural a que nos referimos, pues en ellos no se cuenta con la necesidad primero, y después con los recursos para elaborar dichos planes; quizá esta razón haya sido la que propiciara se reformara las citadas fracciones del artículo 115.

Fracción VIII.- Corresponde esta fracción a la anterior fracción III, en lo que a nosotros toca, sólo su último párrafo se refiere al establecimiento del sistema de Diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas locales, lo que se conserva sin modificación alguna; no así la segunda parte del mismo párrafo, que modifica el principio de representación proporcional utilizado en la elección de Ayuntamientos, pues presenta la variante de que si antes se requería para su aplicación que en el municipio respectivo la población fuera de 300,000 habitantes o más; actualmente dicho requisito es anulado para aplicar en forma genérica a todos los municipios el sistema de representación proporcional.

La modificación a esta fracción resulta a nuestro juicio, como la anterior, fuera de nuestra realidad; ya que es del conocimiento público que en algunos municipios sobre todo, en los del Estado de Oaxaca, no reúnen mínimamente la necesidad de contar con este principio en sus elecciones cuando el total de sus habitantes con capacidad de emitir sufragio no sobrepasan los 10 ó 15, contando incluso a los candidatos.

Fracción IX.- Esta fracción la consideramos al igual que las anteriores, como preceptos que simplemente tienen como finalidad, el que mediante la garantía que dá su consagración a nivel cons

(140) Vázquez Colmenares, Pedro., Cuadernos Municipales No. 2, Serie Jornadas Municipales, Edit. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México -- 1981, Pág. 18.

titucional, de una norma, se fortalezca al organismo municipal mediante el pleno detallamiento de las facultades estatales; así resulta que la adicionada fracción IX del artículo 115 de la -- Carta Magna establece @ Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Gneral y disposiciones reglamentarias, Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores refiere @.

Fracción X.- La presente fracción establece la posibilidad para que entre la federación y estados o entre estados y municipios, se deleguen facultades para cuando las circunstancias lo requieran y el desarrollo económico y social del país lo hagan necesario, celebren convenios que a los superiores jerárquicos les permita asumir la prestación de servicios o la atención de funciones en cuanto a la ejecución y operación de obras y la - prestación de servcios públicos.

Quisieramos agregar algunas cuestiones de carácter - general relacionadas a lo que hemos captado hasta este momento en cuanto al municipio y que si, en definitiva es importante - tener conocimiento, ya que el organismo denominado municipio - falla a nivel constitución local, ya que es donde se carece de lucidez jurídica; pues es incuestionable que en tanto la Constitución General aumenta sus facultades, aquellas las van perdiendo en detrimento de sus propios estados o municipios.

Lo decimos por que día a día, les impone nuevas limitaciones o imposiciones en cuanto a la organización de sus -- regímenes interiores, tal es el caso de la reforma que analiza mos al artículo 115.

Apareciera lo anterior como un intento del gobierno - federal por fortalecer y lograr una supuesta mejor estructuración del federalismo en nuestro país; situación que sólo es utilizada como bandera para justificar la cada vez mayor intromisión, oculta bajo el parapeto de que todas las disposiciones

contenidas en la Constitución General se encuentran envueltas en un marco de legalidad que les dá el Pacto Federal.

Así nos unimos al criterio del licenciado Jesús Castorena, cuando sobre el particular señala @ Salta a la vista desde luego por ser la parte más ostensible de nuestro derecho público, la autoridad que frente a los Estados desarrolla la federación. Esta ha abarcado servicios de la más variada índole y se ha atribuido facultades que dentro de un régimen verdaderamente federal corresponderían a los Estados ejercerlas: las continuas dificultades de los estados las arregla la federación, por regla general; les impone una organización, limita su actividad, ejerce en suma una especie de tutela en todas las materias, interviniendo continuamente en sus asuntos de orden interior e imponiendo en esa materia sus decisiones. Claro que muchas limitaciones que sufren los estados, tienen un origen legal; la mayoría las autoriza la Constitución @ (141).

Quizás, suenen demasiado crudas las palabras del licenciado Castorena, pero para nosotros que nos hemos avocado al estudio del Municipio en México, y tál vez para quienes han vivido bajo la realidad del municipio, dichas palabras no son más que la descripción real de la vida municipal en México.

Estas disposiciones en la Carta Magna, han creado una estructura sumamente especial de gobierno, que ha hecho que la Constitución General de 1917, que para algunos incluso fue la primera Constitución Político Social del Mundo, resultado de una revolución social, haya marginado los aspectos sociales -- sobre los que se erigió para convertirse en el marco que legaliza los más puros intereses políticos de un cierto sector de la sociedad.

Todas estas reformas al artículo 115, no son más que el camuflaje que justifica las intromisiones de la Federación en la administración municipal, ya que la fracción IV, inciso b), se preocupa por llevar a rango constitucional que los ingre

Los municipales se formen por las contribuciones derivadas del pago del predial; cuando desde hace muchos años, ésta ha sido fuente de ingresos municipal. Un importante ingreso, es el de la contribución predial que representa el 8 por ciento del total (142). Por lo tanto, consideramos que el factor económico ha sido determinante, derivado de la falta de libertad, es decir, como lo manifestamos al inicio del capítulo primero, -- cuando hablamos de las diversas corrientes doctrinarias que dan origen o justifican la existencia del municipio, éste, no depende de la capacidad económica, pues de este punto de vista encontramos por ejemplo en el Estado de Oaxaca, que existen gran cantidad de municipios, que no llegan a tener siquiera atendiendo a la clasificación que mencionamos, la característica de rural; pero sin embargo existen, por esto, consideramos que la federación para resolver el problema económico de los municipios, que es más importante, no debe elevar a rango constitucional medidas que resulten preventivas o que simplemente fijen la garantía de beneficios que siempre ha tenido el municipio; sino que por el contrario lo que se requiere es que la federación tome conciencia de que el municipio tiene sus propias necesidades y que a su vez cada uno de ellos las tiene diferentes; para lo que las participaciones que éste les asigne, por un lado, no sean tan irrisorias, como lo es el caso de las participaciones del 2 y 3 por ciento de importaciones y exportaciones, que en su oportunidad señalamos, ya que esto significa que la mayor parte de dicha participación corresponde a la federación y a los estados les correspondería contribuir en forma independiente, en la misma proporción al sostenimiento de los municipios.

Por otro lado, no es posible que se fijen porcentajes generales para los municipios, pues por ejemplo existen municipios que son fronterizos y obviamente a éstos aún el porcentaje del 2 y 3 por ciento sobre importaciones y exportaciones les resulta apropiado; pero es la misma circunstancia para todos los municipios, que en la mayoría de los casos van a depender de otro tipo de ingresos.

(142) Ochoa Campos, Moisés., El Municipio, su evolución Institucional, Ob. Cit., Pág. 237.

La participación a que nos referimos deriva de un caso o concesión especial del gobierno federal para las ciudades --- fronterizas y los puertos marítimos, por ser éstos puerta de en trada y salida del país, lo que según el maestro Miguel S. Macedo, citado por Ochoa Campos, señala @ de muy atrás, los ayuntamientos de los puertos de altura han recibido alguna parte de - los derechos de importación, considerando el gobierno federal - que la salubridad, la comodidad y el ornato de esas ciudades no son sólo de interés local, sino que atañe a todo el país, en sus relaciones con los demás nacionales @ (143) y tomando como base estas razones se crearon las Juntas Federales de Mejoras Materiales por ley publicada el 30 de diciembre de 1947, en la que la federación se reserva la facultad de intervenir por conducto de dichas juntas en todos aquellos municipios en los que se recauden impuestos del 2 y 3 por ciento sobre importaciones y exportaciones, mismas que durante todo este tiempo han venido absorbiendo por parte de la federación el abastecimiento de servicios públicos, los cuales se convirtieron año tras año en un fracaso, en el que las componendas con los contartistas eran más frecuentes para la otorgación de obras, no obstante ésto, para --- 1968, es decir, veinte años después dichas juntas causaron erogaciones por \$ 135,232,579.00, pero estamos hablando de pesos, - de cuando éstos eran, es decir, llegaron éstas a tener una importancia mal administrada sin precedente en la historia.

El régimen del presidente López Portillo, como parte - de su programa de fortalecimiento municipal, dá un giro a la política de preferencia en la que se inspiraron aún y sin dejar - de reconocer su importancia, las Juntas Federales de Mejoras Materiales y a partir de 1978 se procede a su liquidación, por decreto publicado en el Diario Oficial de diciembre de 1978, con lo cual la efímera vida de 30 años de las Juntas concluye.

Este punto donde converge otro problema del municipio que es el urbanismo, que hace crisis con el cada vez mayor problema económico y de financiamiento municipal @ Y es aquí en -

(143) Ochoa Campos, Moisés., La Reforma Municipal, Ob. Cit., - Pág. 465.

donde el propósito de fortalecer el municipio, se vuelve condición necesaria a cumplir para la ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano, y el mejoramiento de la calidad de la vida de los mexicanos que habitan en los pueblos y ciudades. Pues es - por su inmediata cercanía a los centros de población, por su - directa responsabilidad de la comunidad, y por la naturaleza de sus atribuciones, que los gobiernos municipales han de llevar - el mayor peso en la atención de los problemas de desarrollo urbano @ (144)•

En el marco que representa la teoría plasmada por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, suena idónea para el futuro crecimiento rural y urbano del país; pero como todos los planes a los que tan acostumbrados estamos, siempre han tenido la mala fortuna de constituir profundos y sonados fracasos, ya que si - tomamos en consideración que éstos, en su mayoría han sido planes a largo plazo, presentan el inconveniente de la falta de -- continuidad por parte de los gobiernos federales, así vemos que en cada régimen las autoridades encargadas de llevarlos a cabo aparecen y desaparecen, cambian de atribuciones, etc.; de ahí, la importancia de la intención del Licenciado López Portillo de fortalecer el régimen municipal mediante la desaparición de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, lo que administrativamente representó el inicio de un proceso desconcentrador, que - junto con la creación de una infraestructura administrativa y - operativa para los municipios, que les permitiera generar su -- solvencia y continuidad en el ejercicio de la función pública; se pretendió y se pretende hacer del municipio la instancia de gobierno que afronte directamente la satisfacción de las necesidades de su población.

Estos problemas, el económico y el de urbanismo en -- los municipios, comprendiendo dentro del urbanismo todos los -- servicios públicos, son aspectos concatenados y que para lograr su solución requieren de algo que quizá resulte más simple y --

(144) Aguilar Narváes, José Antonio., Semestre Municipal, Edit. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México 1981, 2o. Semestre, Pág. 41.

más llano, respecto de todos aquellos mecanismos complicados de coordinación, de convenios, de planes, etc., en los que todos éstos, tienen una característica fundamental que es la primacía y centralización de poder en la Federación; y esto es que, entendiendo una acción multilateral entre los tres niveles de gobierno, y aceptando una realidad que ya hoy en día no puede ignorarse, en cuanto a iniciar un proceso desconcentrador, principalmente a nivel Federación y Estados en el que, reconozcan la necesidad de trasladar funciones y recursos, así como la obligación de establecer normas que les limiten su asistencia a casos sumamente extremos, tomando en consideración para dichos casos, la situación que le requiera para municipios de tipo rural que dada su actual situación financiera no tendría la capacidad de iniciar la requerida reestructuración; lo que traería como consecuencia que los municipios por conducto de sus Ayuntamientos adquirirían con sus representados la disposición y el compromiso de aumentar su capacidad para elevar y ejercer las nuevas funciones con la plena autonomía que les dieran las leyes.

Considero que resulta claro nuestro señalamiento, pues desde este punto de vista, bastaría una simple reforma constitucional que, en lugar de legalizar actos que el propio sistema ha impuesto limitando a sus Estados Federados y consecuentemente a sus municipios; les permitiera la libertad que el original artículo 115 del Constituyente de 1917 estableció a los Estados primero, para organizar su régimen interior que con esa base y en uso de las facultades que les confiera la misma, le otorgue a los municipios la verdadera libertad de autonomía que requieren para cumplir con su verdadera función que como el organismo de gobierno más en contacto con los problemas locales, tiene encomendado por sus mandantes que en forma directa y para resolverles su situación les han electo.

Es el momento oportuno de darnos cuenta que nuestro país está llegando a la edad adulta, en el que por siempre nuestros gobiernos de una forma legal o no, han pretendido la centralización del poder y de la administración pública, sin darse cuenta que todos sus fallidos intentos mediante complicados me-

canismos, más que solucionar la crisis del sistema que conforme el tiempo avanza ahoga la vida estatal y municipal, ha marcado en la historia de nuestro país todo un estancamiento dentro de un proceso de conformación de nuestra debilidad como país, ya - que debe reidentificarnos con el municipio y municipalismo, que antes de la llegada del Conquistador se había manifestado en el Calpulli, y que por ser un organismo político que se identifica con nuestras raíces, constituye la esencia que permita fortalecer nuestro federalismo, como esquema de desarrollo y no como - sinónimo de centralismo, ya que este fortalecimiento en sus bases, permitirá estructurar un organismo que refleje mayor capacidad, desarrollo y aprovechamiento.

En este aspecto, como ya lo hicimos, pero que creemos bien vale la pena recalcar, la facultad que a iniciativa -- del Presidente Miguel de la Madrid, se dé a los Ayuntamientos - para aprobar sin la intromisión de nadie el presupuesto de egresos, tomando en consideración sus ingresos disponibles; es indudable que representa la única aportación verdadera al fortalecimiento municipal, con lo que se dá un paso adelante para lograr la autonomía del municipio.

Podemos afirmar que la lucha del municipio para lograrla, apenas comienza, ante esa nueva oportunidad de alcanzarla, que se presenta con la cuando menos intención de la actual administración de fortalecer con ello nuestro sistema federal, tal y como lo señala acertadamente el Licenciado Aguilar Narváes @ En realidad el fortalecimiento municipal, implica un problema de conducta administrativa, demanda de las autoridades municipales, estatales y federales, una manera distinta de ejercer la función pública, el espíritu renovado del federalismo --

- @ (145)•

Cuándo podrá gestarse ese cambio?. Esta pregunta sólo es posible contestarla en nuestra opinión, cuando nuestro gobierno federal por conducto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, restablezca el ejercicio pleno de su

soberanía a los Estados que se encuentran unidos en el Pacto Federal y que éstos, en ejercicio de esas facultades, permitan la verdadera autonomía municipal, con lo cual estaremos ante un -- completo y verdadero gobierno federal.

CAFITULO IV

EL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL

Hemos visto cual ha sido la evolución del Municipio Libre en México, pero es de nuestro particular interés y motivo -- central de nuestra tesis , el conocer si tiene o no justifica--- ción la desaparición del municipio en el Distrito Federal.

Haremos un poco de historia, aunque no sea la finali-- dad, para conocer cual es la naturaleza jurídica del Distrito Fe-- deral. Es necesario dejar debidamente aclarado que la ciudad de México fue fundada por los aztecas en el año 1327 y quedó admi-- nistrada durante la Conquista y hasta la Independencia; pero es-- tos términos son distintos si comprendemos que el Distrito Fe-- deral como entidad política administrativa, surgió a la vida por -- decreto de fecha 18 de noviembre de 1824, mismo que estableció:

@ 1.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación conforme a la facultad 28a. del artícu-- lo 50 de la Constitución, será la ciudad de México. 2.- Su dis-- trito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas. 3.- El gobierno-- general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno-- un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos conforme al artículo antecedente. 4.- El gobierno político y -- económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la ju-- risdicción del gobierno general desde la publicación de esta -- Ley... 6.- En lugar del Jefe Político a quien por dicha ley es-- taba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política, nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de interi-- no para el Distrito Federal. 7.- En las elecciones de los ayun-- tamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las vigentes -- en todo lo que no pugnan con la presente... @ (146)

Esta determinación hecha por el Constituyente de 1824,

(146) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1977, 8a. Ed., Pág. 556-557

se debió, a no dudar, a la fuerte influencia de Fray Servando Teresa de Mier, quien siempre se manifestó como profundo defensor de que el asiento de los poderes federales fuera en la ciudad de México, en contra de las propuestas para que la sede fuera en -- Aguascalientes o en Querétaro.

Esta propuesta que elevada a rango constitucional, -- sirvió de fundamento al decreto mencionado, decía:

Artículo 50.- Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:

Fracción XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. (147)

Esta disposición, a no dudar, fue tomada del modelo -- del Distrito de Columbia creado en los Estados Unidos de Norteamérica, aún y cuando su evolución ha sido distinta, pues como vimos en los dos capítulos anteriores, la vigencia de los municipios y del Distrito Federal en México fue muy irregular. No así en el país vecino, que desde que en el @ artículo 1, Sección --- VIII, inciso 17, primera parte, estableció entre las facultades del Congreso Federal la de: Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al Distrito, que por cesión de uno o varios Estados y aceptación del Congreso haya sido elegido para residencia del gobierno federal, distrito cuya área no podrá exceder de diez millas cuadradas @ (148).

Este precepto ha sostenido al Distrito de Columbia desde su creación; no así en México, que dada su situación político social y presa de los intereses de las potencias de la época, -- vió modificada constantemente su estructura, así en 1836 desaparece el Distrito Federal y lo sustituye el Departamento de México, que perdura con las Bases Orgánicas de 1843, hasta que en -- 1846 al triunfo federalista por decreto del jefe del ejército republicano, como ya lo mencionamos en su oportunidad, se restableció la vigencia de la Constitución de 1824, fecha en que resurge

(147) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 175

(148) Serra Rojas, Andrés., Ob. Cit., Pág. 554

el Distrito Federal.

Es curioso señalar que a pesar de los constantes cambios de sistema político y forma de gobierno, una institución -- que pudo sobrevivir fue el municipio.

En las Bases Provisionales de 22 de abril de 1853, se modifica la denominación y el Distrito Federal se convierte en -- el Distrito de México, mismo que en 1854 es ampliado en su extensión por disposición de Santa Anna; en dicha ampliación se estableció una nueva división @ La división comprendía 8 prefecturas centrales, o sea, los ocho cuarteles de México y tres exteriores Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan @. (145)

Para 1857 el Constituyente aprobó que el Distrito Federal debiera componerse para el Ayuntamiento de la Capital por 20 regidores y dos procuradores, siendo presidido por el 1er. regidor, mientras que las demás poblaciones con un número mayor a -- 4000 habitantes deberían de contar con su propio Ayuntamiento integrado por 7 regidores y un procurador, lo que atendía a la división impuesta por decreto del 6 de mayo del mismo año, y que -- dejaba al Distrito Federal compuesto por:

- @ 1.- Municipalidad de México
- 2.- Partido de Guadalupe Hidalgo
- 3.- Partido de Xochimilco
- 4.- Partido de Tlalpan
- 5.- Partido de Tacubaya @ (150)

En cada uno de los partidos existía un prefecto que -- era el presidente de su respectivo Ayuntamiento. Y en la Municipalidad de México la autoridad local era el Gobernador, quien -- formaba los presupuestos a los partidos y removía a los prefectos. Esto propició que el municipio en el Distrito Federal, más que en los Estados, fuera desvirtuando, pues su posición día a -- día era más absorbida por las autoridades del Gobierno Federal.

(145) Serra Rojas, Andrés., Ob. Cit., Pág. 558

(150) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 256

- 6.- Perfectura de Tlalpan : Municipalidad de Tlalpan
Municipalidad de Ixtapalapa
- 7.- Perfectura de Xochimilco : Municipalidad de Xochimilco
Municipalidad de Hastahuacán
Municipalidad de Atenco
Municipalidad de Tulyehualco
Municipalidad de Mixquic
Municipalidad de Tláhuac
Municipalidad de Milpa Alta
Municipalidad de Actopan
Municipalidad de Ocotepec

No merece que mencionemos ninguna otra división, sino hasta la establecida por Porfirio Díaz por la Ley de Organización Política Municipal del Distrito Federal, en la cual se ratificaba que el límite del Distrito Federal era el fijado en los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, con los que se ratificaba a su vez, los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, mismos que se encuentran vigentes de acuerdo a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1978. (151)

En aquella Ley Orgánica de Porfirio Díaz, se dividió al Distrito Federal en 13 municipalidades @ que eran las de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa @. (152)

A pesar de las constantes divisiones, el municipio se guía conservando las mismas características de gobierno que cuando eran partidos, pues las municipalidades contaban con su prefecto político que ejercía funciones de vigilancia sobre su respectivo Ayuntamiento, además de que seguía dependiendo directamente del Presidente de la República. Este prefecto, que era quien presidía el Ayuntamiento, constituía el antecedente de lo que hoy son los delegados políticos, a diferencia de que al mis

(151) Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1979, 3a. Edición, Pág. 133

(152) Ochoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 272

mo nivel aquellos tenían la oposición dentro de los cabildos de los funcionarios electos popularmente; no así los delegados políticos.

El Constituyente de 1917, y siendo una de las principales inquietudes de Carranza los fines de justicia social que representaba el Constituyente, no podía dejar pasar por alto el Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios Federales; - en el artículo 73, fracción Vi, Bases 1a., 2a. y 3a., establece la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al - Distrito Federal y Territorios:

© 1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus -- propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayunta--- miento de elección popular directa.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y lo de los Te--- rritorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán direc--- tamente del Presidente de la República. El Gobernador del Dis--- trito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio,-- serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República... ©(153) ; hasta este momento el Constituyente había hecho justicia al municipio al consagrarlos constitucionalmente en los artículos 115 para los Estados y en el 73, fracción VI - para el Distrito Federal y Territorios, y reflejaba verdadera--- mente la inquietud que Venustiano Carranza había manifestado en su mensaje, donde exponía los motivos del proyecto de Constitu--- ción y que verdaderamente no eran más que el reflejo de más de 400 años de vida anárquica, en donde el único que había sufrido las consecuencias era el pueblo, y la razón que le asistió para enfrascarse en una revolución que tenía como objetivo el alcan--- zar la justicia social, así Venustiano Carranza manifestó ---- © Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto --

que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de -- las órdenes emanadas de aquel @. (154)

Hasta el momento de promulgar la Constitución, el Constituyente cumplía con todo lo ofrecido al pueblo, igualmente lo hacía con el Distrito Federal al que dotaba de municipalidades de acuerdo al artículo 73, fracción VI, que iniciaría verdaderamente su vigencia junto con la Constitución de 1917 el día 1o. de mayo del mismo año, de acuerdo con el artículo 1o. Transitorio de la misma.

Pero surgió de este precepto en la base 3a. el inconveniente de que los Ayuntamientos tendrían si ya no las odiosas -- prefecturas, que tan despóticas se hicieron en el porfiriato, si tendrían la tutela de una autoridad que era el Gobernador del -- Distrito Federal, y que no era electo popularmente, lo que volvía a limitar la libertad absoluta municipal. Se propiciaba nuevamente lo que constituía el embrión y la ventana que permitiera al centralismo volver a desarrollarse; y si éste se desarrolló de aquella fecha a esta en que vivimos, en el Municipio Libre de los Estados Libres y Soberanos regidos por el cada día más -- centralista artículo 115, cuál no sería el resultado en el municipio o municipalidades del Distrito Federal; su impacto no tardó mucho en llegar, pues para 1928, como veremos más adelante, -- el municipio en el Distrito Federal culmina con el único resquicio que la ley o la Constitución otorgaban a la democracia y soberanía para los habitantes del Distrito Federal.

Antes de llegar al momento oportuno de comentar esta -- situación, debemos volver el tiempo atrás para ubicarnos en el --

mes de abril de 1917, pues en esa fecha se promulga la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de la cual podemos mencionar que como toda ley orgánica, entre otros aspectos de organización para el Gobierno del Distrito Federal, preveía que los integrantes de los Ayuntamientos serían electos directa y popularmente, los cuales serían removidos y renovados cada 6 meses, teniendo a su cargo el cumplimiento de todas las facultades que le había otorgado la Constitución en razón de su competencia, así como asuntos relativos al manejo de su hacienda, y en forma general la función de vigilar el cumplimiento de todos aquellos reglamentos, bandos u ordenanzas aplicables en sus municipalidades.

Otra injerencia federal en los Ayuntamientos, la constituía el hecho de que les había sido vedada su facultad de expedirse bandos u ordenanzas que cubrieran su esfera de competencia, al concedérsele en la base 1a. la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, por lo que (podemos ver) el resultado fue que se expidieron leyes y reglamentos de carácter municipal de policía a diestra y siniestra. Esta ley conservó la segunda división territorial impuesta por Porfirio Díaz; es decir, las 13 municipalidades existentes a la fecha; y en ocasiones en lugar de haber derogado reglamentos que, como señala el maestro Ochoa Campos, llegaron a ser ¡ curiosos !, como lo fue el Reglamento de Ferrocarriles del Distrito Federal, que quedó subsistente junto con otros reglamentos de fines del siglo pasado. Lo anterior, en lugar de haber expedido nuevos reglamentos más acordes con las necesidades de cada municipio; pues cuando a los Ayuntamientos se les otorga esta facultad encontramos que de municipalidad a municipalidad existían y existen diferencias en cuanto a las necesidades, incluso las primordiales, por lo que no es posible que un mismo reglamento se aplique en forma general cuando existen para algunos reglamentos que son inadecuados totalmente a sus necesidades, así podemos citar ejemplos de reglamentos sobre bailes de máscaras, que no eran propios para ciertas municipalidades, en razón de que existían necesidades más urgentes que reglamentar esas.

El Ayuntamiento de la ciudad de México ^o se formó de veinticinco Concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal, de quince cada uno ^o. (155)

Cada municipio contaba con su Presidente Municipal que era el funcionario del Ayuntamiento a quien aparte de hacer cumplir todas las disposiciones gubernativas, le correspondía legalizar exhortos, imponer multas, arrestos y conservar el orden y tranquilidad públicos.

Y complementaban el cuadro administrativo, los delegados que operaban dentro de cada pueblo que integraba la municipalidad, siempre que en el no hubiera Ayuntamiento, pues los delegados eran quienes le auxiliaban en sus funciones. (156)

Esta organización municipal para el Distrito Federal, - que aún con las limitaciones que mencionamos, representaba para el pueblo la meta por la que durante tanto tiempo se había luchado y en la que se reflejaba la vida democrática de sus habitantes, aún y cuando se tratara del Distrito sede de los poderes de la Unión desaparecería por la injustificable y antijurídica iniciativa del Presidente Alvaro Obregón, que reformaba el artículo 73, fracción VI, donde desaparecía la vida constitucional del municipio en el Distrito Federal, así como de sus gobernados para dejar las Bases 1a. y 2a. como sigue:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo -- del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto -- del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de -- los Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente ^o. (157)

Para efectos de aplicación del antidemocrático precepto, se creó la Ley Orgánica de fecha 31 de diciembre de 1928 por parte del Congreso de la Unión, en la que se reconocía como jefe

(155) Cchoa Campos, Moisés., Ob. Cit., Pág. 349

(156) Ibid, Pág. 350-351

(157) Tena Ramírez, Felipe., Ob. Cit., Pág. 899

de la Administración Pública del Distrito Federal al Presidente de la República, creando el órgano gubernativo que estipulaba - el precepto constitucional, a través del cual se ejercían dichas funciones y al que se denominaría Departamento del Distrito Federal.

La reforma del artículo 73, fracción VI, Bases 1a., - 2a. y 3a., correspondió a la XXXII Legislatura del Congreso de la Unión, la cual fue aprobada durante el segundo período extra ordinario de sesiones, precisamente en la sesión de apertura.

El 19 de abril de 1928, Alvaro Obregón envió al Congreso de la Unión, a su Comisión Permanente, dos proyectos de - reformas para la fracción VI, la de referencia, y otra que modificaría la Base 4a. del mismo precepto. Para los fines que nos interesan, Alvaro Obregón en el oficio que envió a la Comisión Permanente acompañando las iniciativas, señaló Q Tengo la impresión de que la opinión pública reclama las reformas a que me vengo refiriendo y que ella quedará satisfecha si los miembros del Poder Legislativo les prestan inmediata atención Q. (158)

Obregón preveía detentar el poder absoluto del Distrito Federal, y para ello aprovechó las situaciones propias de la época. Entre otros argumentos, Obregón manifestó en su expresión de motivos que Q los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca - los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y en ocasiones se confunden. En consecuencia para estar con la lógica y con la finalidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público Q. (159)

(158) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XXXII Legislatura, Año II, Período Ordinario, T. II, No. 58, Pág. 4

(159) Ibid., Pág. 7

Esta expresión de Obregón, nos dá más certeza en nuestra afirmación y por su propio peso caerá el interés del propio Presidente cuando más adelante en la misma exposición manifiesta, al referirse al texto vigente en 1928 de las tres primeras Bases @ La sola enunciación de las prevenciones anteriores demuestra - que el poder municipal en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal tiende a -- ello. De suerte que, desde su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo autónomo únicamente en teoría. Si a lo expuesto agregamos que, - según la ley del 13 de abril de 1917, sobre Organización del Distrito, vigente todavía, el Ayuntamiento deberá expedir sus reglamentos con aprobación del Gobierno del Distrito Federal, que sus presupuestos de egresos e ingresos habrán de remitirse para observaciones al Presidente, que el Gobernador del Distrito puede nombrar Concejos Municipales en caso de conflictos políticos y - que, finalmente la administración de la municipalidad, en todo - lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el Ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el Gobierno del Distrito, llegaremos forzosamente a la conclusión de que el Poder Municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser.

Efectivamente, los principales servicios públicos de una población son la instrucción, la justicia, la salubridad, la policía. Ninguno de estos servicios está a cargo del Ayuntamiento de México; ni siquiera el servicio de tráfico. Qué categoría alta tiene, pues el Poder Municipal de México, y que razón de peso puede alegarse en favor de su subsistencia? @. (160)

La Comisión Permanente de la Legislatura en turno, como veremos posteriormente, no supo o no pudo contestarle la pregunta al Presidente Obregón, pero posteriormente y para no interrumpir el planteamiento que llevamos, intentaremos darle una -- contestación adecuada y verdaderamente democrática y también señalar cuales fueron las causas o posibles razones que callaron a

la Comisión Permanente.

Ya preveía también Obregón, la forma en que unipersonalmente gobernaría y sin freno alguno al Distrito Federal cuando señalaba © Así pues, si se reforma la fracción VI del artículo 73 citado, en el sentido de que no figuran los Ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal, como instituciones constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito... ©(161)

Se expidió la ley a la que él hacía alusión en la exposición de motivos, y bajo sus propuestas a la misma. Así pues, - en la misma sesión y tras un pequeño receso, el C. Secretario Róblado a nombre de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, emitió el dictamen que sometía a la deliberación de la Comisión Permanente previa convocatoria a las Cámaras de Diputados y Senadores a un período extraordinario, para que en el correspondiente decreto se estableciera © Artículo 2o. El Congreso de la Unión se ocupará exclusivamente de los siguientes asuntos:

b) Iniciativa de reformas de las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI, del artículo 73 de la propia ©(162) , así, -- después de quedar instalada la Comisión Permanente para el período extraordinario correspondiente, en sesión del lunes 14 de mayo, los Diputados aprueban la iniciativa de ley que extinguía al municipio, para los efectos del artículo 71 constitucional.

Un día después, los Presidentes de los municipios del Distrito Federal enviarían a la Cámara de Diputados un oficio en el que decían © Los suscritos, componentes de los municipios del Distrito Federal, habiendo visto con satisfacción el Proyecto de Ley del Distrito Federal y Territorios, presentado por el C. General Alvaro Obregón a esa H. Cámara, relativa a la supresión de los Ayuntamientos, y estando nosotros plenamente capacitados para comprender el beneficio que reportaría a los habitan-

(161) Diario de los Debates., Ob. Cit., Pág. 10

(162) Ibid., Pág. 11

tes del Distrito Federal dicha reforma, ya que no obstante nuestros esfuerzos durante el presente año para encauzar la administración municipal, estamos convencidos de que el Municipio Libre en el Distrito Federal no es sino una rémora para la marcha y -- buen gobierno del mismo, renunciamos todos los derechos que pudiéramos tener y nos adherimos entusiastamente al proyecto de reformas mencionado... @ (163)

El argumento legal del Congreso de la Unión para aprobar la iniciativa de Ley fue el siguiente: @ En nuestro sistema constitucional se demarcan perfectamente las diferencias fundamentales que existen entre los estados, el Distrito Federal y -- los Territorios y consisten en que los primeros son soberanos, -- libres e independientes en cuanto se refiere a su régimen interior, tienen su Constitución Política particular, su legislación local y eligen los funcionarios que integran sus poderes y los -- últimos dependen directamente del gobierno de la federación, se rigen por las leyes de éste, su función legislativa la ejerce el Congreso Federal..., además de que están llamados a convertirse en estados únicamente cuando cumplan con los elementos suficientes... @ (164)

Después de expresar sus argumentos los miembros integrantes de las respectivas comisiones, solicitaron se dispensaran todos los trámites de Ley para pasar directamente a discusión; esta petición que consideraron urgente, lo votaron económicamente y fue aprobada por lo que se pasó directamente a discusión, en donde el primero en hacer uso de la palabra fue Lombardo Toledano por el Bloque Laborista, quien a nuestro juicio, tocó el punto medular del problema, aún y cuando no manejó los argumentos adecuados, pero sí señaló: @ el problema que vamos a discutir, a nuestro juicio, según procuraré demostrarlo en el curso de mi peroración, es para nosotros un problema técnico y no un -

(163) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XXXII Legislatura, Año II, Período Extraordinario, T. III, No. 3, Pág. 13

(164) Ibid., Pág. 13

problema político... (165) Esto era bien cierto, pero no fue válido su argumento manejado ante un grupo de congresistas nacionalistas, pues hizo entre otras, referencia al sistema británico, en donde tomando de Montagu Harris en su obra @Ciudades Satélites y Gobierno Local@, señaló, (en donde se planteaban dos niveles de concejos a nivel municipal y a nivel federal), donde este último solo trataría problemas de interés común. (166) Dichos argumentos, aunque plenamente válidos, fueron echados abajo por Diputados como Alejandro Cerisola y Treviño quienes simplemente consideraron que no afectaba la desaparición de los municipios, ya que éstos nunca habían sido autónomos; y con esto no cabe duda que nuestra posición encontrará mayor validez, pues ya no se discutía en la Cámara la desaparición de los municipios como solución al problema de servicios y conflictos de autoridad en el Distrito Federal; según como había sido el aparente razonamiento de Alvaro Obregón sino que caía en un conflicto de intereses políticos; así, me voy a permitir transcribir un párrafo de una discusión en pleno debate entre los diputados Topete y Treviño cuando hacía uso de la palabra este último:

@ C. Topete: Una aclaración compañero...

C. Treviño: Sí, señor

C. Topete: Se perjudica en algo el Partido Laborista si al suprimirse los Ayuntamientos no puede obtener ya las cuotas de sus miembros?. Si es que esto nada tiene que ver en el asunto pecuniario...

C. Treviño: Absolutamente en nada.

C. Topete: Me hiciera favor de decir si entra alguna cuota o algunos fondos al partido?

(Murmullos. Voces en las Galerías. Aplausos ruidosos. Voces. !!! Viva Topete !!! Campanilla).

El C. Presidente: Se previene a las galerías que deben guardar la debida compostura, porque la presidencia está dispuesta a no tolerar la intromisión en los debates.

C. Treviño: No ha sido nuestro propósito hacer de -

(165) Toledano, Lombardo., Cb. Cit., Pág. 15

(166) Ibid., Pág. 15

este asunto un debate político. Conste que la primera interpe-
lación de este orden no parte de nosotros, y deseo que se haga
constar así... (167)

Después de no mucha discusión sino adulación a la i-
niciativa propuesta por Obregón, por los diputados a favor de
ella, se procedió a la votación, en cuanto a su aprobación, --
misma que se suspendió por falta de quorum hasta el día si---
guiente en el que ante la audiencia de los diputados, 170 vota-
ron a favor por 22 en contra; fue aprobada en lo general, para
que en lo particular cada una de las bases fuera aprobada por
174 votos el día 17 de mayo de 1928, para que, continuados sus
trámites, fuera publicada en el Diario Oficial, en fecha que -
ya mencionamos.

Aprobada dicha reforma por el Congreso de la Unión,
este mismo poder legislativo, se encargó de expedir la Ley --
respectiva, de que hablaba la mencionada reforma constitucio-
nal, haciéndolo el día 31 de diciembre del mismo año, y que --
fue la Ley Orgánica que se publicó el 2 de enero del año si---
guiente en el Diario Oficial de la Federación y con el cual --
culminaba exitosamente la reforma propuesta por Alvaro Obregón,
ya que sus artículos 21 y 239 terminaban con la vida de lo que
se denominaba Gobierno del Distrito Federal, para crear el ór-
gano administrativo auxiliar del Ejecutivo en el gobierno lo--
cal del Distrito Federal que se denominó Departamento del Dis-
trito Federal.

Desde esta denominación se mostraba incongruente la
reforma de Obregón del punto de vista del esquema constitucio-
nal; pues la creación del Departamento del Distrito Federal --
como Departamento Administrativo auxiliar del Ejecutivo, aten-
taba contra la organización constitucional de auxiliares inme-
diatos del ejecutivo, a saber, Secretarías y Departamentos Ad-
ministrativos, cuya función dentro del ámbito federal constitu-
cional es diferente; así podríamos mencionar lo señalado al --

(167) Treviño, Diario de Debates de la Cámara de Diputados,
Cb. Cit., Pág. 24

respecto por el maestro Tena Ramírez @ Así pues, si se hubiera querido observar escrupulosamente el esquema constitucional relativo a los auxiliares inmediatos del Presidente, el gobierno del Distrito se habría encomendado a un órgano distinto de las Secretarías y de los Departamentos Administrativos, puesto que a distinta función debe corresponder lógicamente un órgano diferente. De ese modo el gobierno de los Territorios Federales -cuando éstos existían, hasta hace algunos años- que también corresponde al Presidente, se confía por conducto y mandato constitucional a Gobernadores y no a un Departamento, como antes de la Ley de 31 de diciembre de 1928 sucedía con el propio Distrito Federal. La importancia de este último explica -- que su gobierno esté confiado a un Departamento, pero no por eso debe pasar inadvertida la anomalía que significa la presencia de este órgano entre los demás auxiliares federales ni la profunda diferencia que existe entre aquel y éstos @. (168)

La lógica constitucional de esta reforma demuestra - lo antijurídico de la misma, mientras que por otro lado no encontramos razón alguna para que siguiendo la opinión del maestro Tena Ramírez, se justifique la supresión del Gobierno del Distrito Federal por un Departamento Administrativo y sus Delegaciones Políticas.

Es necesario, para entender el motivo de este cambio, auxiliarnos nuevamente de la historia, para ver que las condiciones que para los años 27 y 28 privaban en el país. Es obvio, en esa época, que efectivamente el Distrito Federal había adquirido la importancia de que como capital del país y sede de los Poderes de la Unión le correspondía, además de que se había generado como centro motor de la política y economía del país; y en esos momentos Obregón al ser electo fue comprendiendo que los méritos personales derivados de ser un caudillo victorioso no bastaban para conservar y garantizar el éxito de su administración, por lo que aprovechando la debilidad que habían

(168) Tena Ramírez, Felipe., Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 1978, Pág. 345

demostrado las agrupaciones obreras y campesinas, razón que -- constituía además el hecho único que le permitiera ocupar la -- presidencia, decide aplicar el adagio que señala que al enemigo hay que tenerlo cerca, y de ahí surge un giro a la vida política de nuestro país, teoría que describe Eduardo Blanquel -- al señalar @ En la medida en que el gobierno diera satisfacción a las necesidades y aspiraciones de los campesinos y los obreros, éstos se identificarían con él y lo apoyarían. De esta manera, también, las fuentes del poder serían otras que las puramente militares @. (165)

A pesar de como muchos autores lo afirman, consideramos que la vida institucional de la política se inicia con Obregón, quien fue hábil y oportuno para manejar a su pueblo, -- pues como dice Adolfo Gilly @ A Carranza no lo derribó la rebelión obregonista. Lo tumbaron las masas. La rebelión del -- Plan de Agua Prieta fue el instrumento, el vehículo transitorio a través del cual se expresó una necesidad histórica im-- puesta desde abajo @. (170) Obregón tuvo la virtud que no tuvo Madero ni tampoco Carranza y aprovechando el poder que representaba tener el respaldo de las masas, lo utiliza y lo instrumentaliza mediante la creación de organizaciones obreras, campesinas e incluso de partidos políticos; esto lo podemos entender de el pequeño párrafo que transcribimos de la obra de Gilly @ En agosto de 1919, al comienzo de su campaña electoral, Obregón firmó una alianza con la Confederación Regional Obrero Mexicana y con su jefe Luis N. Morones, quien luego sería uno de los sostenes más firmes de su régimen... En diciembre, la -- CROM y Morones fundaron el Partido Laborista, como primer partido obrero basado en los sindicatos en México y en América Latina y apoyaron la candidatura de Obregón... El Obregón de --- 1928 era evidentemente una tendencia diferente a la de Calles y hubiera representado en el poder una versión muy atenuada de lo que pocos años después significó el cardenismo @. (171)

(169) Blanquel, Eduardo., Ob. Cit., Pág. 146

(170) Gilly, Adolfo., La Revolución Interrumpida, Edit. El Caballito, México 1975, Pág. 332

(171) Ibid., Pág. 345

Obregón fue el prototipo del bonapartismo en México y quizá de no haber sido asesinado en 1928, hubiera fincado la labor que posteriormente Calles y después Cárdenas realizaron en pro de institucionalización del poder político en México.

No podemos dejar de relacionar estos movimientos políticos que tendían a institucionalizar el poder en un determinado sector, con la centralización del poder en la sede de los Poderes de la Unión a saber el Distrito Federal, pues sin dudar un momento podemos afirmar que el Distrito Federal fue un factor importante para determinar nuestro sistema presidencialista y la institucionalización del poder político en partidos y organizaciones que lo fortificaban día con día.

Así primero en 1928, como ya lo vimos, Obregón hace desaparecer el municipio del Distrito Federal y un año después, asesinado Obregón, Calles concretiza lo que había sido la aspiración futura de Obregón y funda el Partido Nacional Revolucionario, que no fue sino la unificación en una sola organización política de las diversas tendencias y partidos de la época y - que le había heredado Obregón. Estas fueron, a nuestro juicio, los verdaderos precedentes que llevaron al poder político a su institucionalización que degeneró en el contemporáneo sistema (pri-sidencial), mismo que ha llegado a extremos en donde es indiferente y ajeno a quien lo detente.

Comprendiendo un poco más las razones que llevaron a Obregón a desaparecer el municipio en el Distrito Federal, más que aquellas que se intentaron manejar en la época y que incluso algunos administrativistas han creído, como es el caso de Gabino Praga, quien señala que la coexistencia de la autoridad federal, del gobierno local y de la organización municipal era causa de frecuentes dificultades que venían a repercutir desfavorablemente sobre la prestación de los servicios locales... (1), no fueron los servicios públicos diferentes, ni los conflictos entre los niveles de gobierno, las causas que propiciaron la no democratización del Distrito Federal, sino las que hemos --

apuntado.

Si atendemos al concepto de soberanía, veremos que - según Grocio es @ El poder político supremo investido en aquel cuyos actos no pueden ser discutidos por otra voluntad humana@ y según Serra Rojas @ Es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política @. (172)

Desde este punto de vista se violó la soberanía de - los habitantes del Distrito Federal, pues como señala la Doctora Arnaiz, a un solo pueblo le corresponde una sola soberanía; su voluntad, delegada en las instituciones Estatales. Pero sucede al aplicar este concepto en una Federación de Estados, -- que la sola soberanía corresponde a la soberanía de la Federación que asume la potestad del Estado, limitado solamente por la soberanía del soberano (pueblo).

En un Estado Federal, como es el caso de nuestro país, no existen los Estados particulares sino las entidades federativas sin soberanía particular, ya que la soberanía de su pueblo confluye en una sola mediante el pacto federal; lo que propicia que los Estados Unidos terminan centralizándose asemejándo un estado simple. (173)

Esto ha sucedido en México, donde nuestros pomposamente llamados Estados Libres y Soberanos han dejado de serlo para convertirse en simples entidades federativas, sin voluntad propia y sujetos a las decisiones federales. Esto, como ya lo dijimos anteriormente, no debe analizarse llanamente dentro de una teoría estricta, ya que si dentro de nuestro derecho vi gente la Constitución como norma fundamental así lo llama, ésto debe respetarse y entonces no cabe duda que la federación - ha cercenado todas las facultades de los Estados y así ha sucedido con el Distrito Federal, lo que desde este punto de vista se justifica. Así sería entendible la desaparición de los muni

(172) Arnaiz Amigo, Aurora., Soberanía y Potestad, T. I, Edit. U.N.A.M., México 1971, Pág. 315

(173) Ibid., Pág. 69-103

cipios en el Distrito Federal, ya que bastó una simple reforma constitucional para que dentro de un marco democrático se diera fin a la democracia en el Distrito Federal. Lo anterior no es comprensible, pues significa que, hablando imaginariamente, si en los Estados miembros de la unión su población ciudadana es el 80 por ciento del total del país, el 20 por ciento restante correspondería a los habitantes del Distrito Federal, lo que equivale a que los ciudadanos provincianos, a iniciativa del Presidente Obregón, decidieron privar del derecho de elegir a sus gobernantes a los habitantes del Distrito Federal, ya que no bastaba que este fuera una sede de los poderes federales para que sobretexto se precediera de esa forma; tal es como señala atinadamente el maestro Acosta Romero. Al Distrito Federal debe considerársele como entidad federativa de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución. (174) Este argumento es verdaderamente sólido, ya que si el Constituyente de 1928 se apegó a las facultades de la Constitución, en cuanto a la soberanía federal que representan, no debió olvidar que la propia Constitución en los preceptos señalados por el maestro Acosta Romero refirió al Distrito Federal es una Entidad Federativa y por tanto debemos entenderla autónoma en su gobierno de que había sido dotada originariamente en términos del artículo 115 ya que textualmente el artículo 42 señala «El territorio nacional comprende: I.- El de las partes integrantes de la federación, mismo que relacionado con el artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, ... Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal. (175) Si analizamos gramaticalmente este precepto, incluso el Distrito Federal no sólo es una entidad federativa sino el Estado de Distrito Federal. Podemos afirmar que acertadamente y siguiendo la tradición constitucional, el Distrito Federal había sido dotado de un gobierno local aún y cuando el Gobernador fuera designado por el Presidente como lo es el Jefe del D.F. actualmente, con la dife-

(174) Acosta Romero, Miguel., Ob. Cit., Pág. 146

(175) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Ob. Cit., Pág. 44

rencia de que a los Ayuntamientos como autoridades colegiadas del organismo jurídico más en contacto con los problemas vecinales tenía el derecho soberano de elegirlos; no así a los delegados políticos, que son elegidos de acuerdo con el Reglamento Interior del D.D.F., en su artículo @ 38.- Cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, estará a cargo de un delegado que será nombrado y removido por el Jefe del D.D.F., previo acuerdo del Presidente de la República @.

(176); en este punto radica una pequeña diferencia entre el municipio y la delegación en el Distrito Federal.

Si penetramos un poco más en estos dos organismos, - encontraremos que administrativamente son totalmente diferentes y no iguales como algunos tratadistas pretenden que sean.

A efectos de alcanzar el punto medular de nuestra tesis, debemos dejar establecidos dos aspectos de distinción en las funciones jurídicas del municipio y la delegación en el -- Distrito Federal, pues cada uno tiene encomendadas funciones - específicas tendientes a la satisfacción de servicios, resolver los problemas de una región, el aseguramiento de ideas democráticas, entendiendo como tal, la participación popular. De estas características correspondientes a uno u otro organismo, en ciertos casos son comunes; por ello, vamos a tratar de distinguir dentro de la organización jurídica de nuestro país lo que corresponde siguiendo el criterio del maestro Serra Rojas, las formas de organización administrativa y las de organización política, de las cuales, las primeras se refieren simplemente a la estructura del poder ejecutivo, mientras que las segundas consideran al Estado como un órgano unitario a sus medios de organizarse. (177)

Nos referiremos ahora a las formas de organización - administrativa, en cuanto al municipio se refiere, ya que es -

(176) Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Edit. Porrúa, México 1982, Pág. 101

(177) Serra Rojas, Andrés., Ob. Cit., Pág. 482

indiscutible que éste puede analizarse desde los dos puntos de vista, siendo que constituye el organismo jurídico más en contacto con los problemas locales, es a su vez, el ejemplo típico de la descentralización por región. Es considerable señalar la posición de la Doctora Aurora Arnaiz Amigo con la que coincidimos ampliamente cuando establece (La autonomía de que -- disfrutaban las instituciones descentralizadas del Estado Unitario no afectará la independencia de éste, en el caso de que su existencia dependa de la voluntad soberana regulada por la potestad del estado (178)

Un municipio nunca puede atentar en contra de la soberanía federal, que a fin de cuentas, siguiendo el criterio de la misma autora, tiende a configurarse en Estado Unitario; es decir, si tomamos las palabras del maestro Serra Rojas, veremos que ratifican lo expuesto (En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les -- transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que reducen sus relaciones con el poder central (179)

La delegación, ejemplo de la desconcentración administrativa, constituye no una persona moral autónoma sino simplemente un órgano inferior y subordinado del poder central, - al que simplemente se le encomienda por ministerio de ley una determinada competencia que teóricamente le otorga mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin la necesidad de violar la relación jerárquica, - ésto, si seguimos el criterio del maestro Fraga, pues al respecto, el maestro Serra Rojas considera que entre la delegación y la desconcentración administrativa la competencia exclusiva aparece en forma limitada, en tanto que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida (.

(180)

(178) Arnaiz Amigo, Aurora., Ob. Cit., Pág. 127

(179) Serra Rojas, Andrés., Ob. Cit., Pág. 509

(180) Ibid., Pág. 512

La confusión que priva en la doctrina, obviamente se debe a que el legislador ha carecido totalmente de la técnica legislativa mínima que le permitiera hacer acorde y veraz nuestro cuerpo legal en esta materia; así citaremos el ejemplo que se desprende de los artículos 41, fracción I, 42 y 43 de la -- Constitución que ya señalamos, y donde se establece que el Distrito Federal es una entidad federativa como las demás; diferente en cuanto sea sede de los poderes federales, pero es clara, coherente y válida dicha posición que desde este punto de vista dota de personalidad jurídica propia al Distrito Federal, no así al Departamento del Distrito Federal; pero en la Ley Orgánica del D.D.F., en su artículo 32 señala @ El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica para poseer -- y adquirir toda clase de bienes muebles e inmuebles que le -- sean necesarios @ (181), dicho precepto es a todas luces censurable, ya que de acuerdo a la Constitución, quien posee personalidad jurídica propia es la entidad federativa Distrito Federal, por lo que los bienes que adquiriera el D.D.F., los ad--- quiere para el primero como órgano de gobierno mediante el -- cual ejercita sus derechos y cumple obligaciones. (182)

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que el Distrito Federal indudablemente, y como ya antes lo habíamos manifestado, es una entidad federativa que se encuentra administrada por un Departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia y subordinación directa del Presidente de la República, de acuerdo a lo establecido por el artículo 73, fracción VI, -- base 1a. Como consecuencia de la reforma obregonista a este -- precepto y de su ley reglamentaria, el correctamente denominado Gobierno del Distrito Federal y su Gobernador, como todavía lo denomina el artículo 89, fracción II, dejan de serlo para -- iniciar la pesadilla legislativa de los habitantes del Distrito Federal al convertirse en Departamento Central del Distrito Federal, en 1945 se enmienda el error legislativo y se restablece el Gobierno del Distrito Federal para solamente dos ---

(181) Ley Orgánica del D.D.F., Edit. Iorrúa, México 1982, Pág. 52

(182) Acosta Romero, Miguel., Ob. Cit., Pág. 149

años más tarde, adoptar la denominación con que actualmente lo conocemos.

En la Ley Orgánica del D.D.F., de 1970, en su artículo 1o., el actual Jefe del D.D.F., era denominado también como Gobernador, Primera Autoridad Administrativa, Presidente Municipal o Regente del Distrito Federal; término éste último que prevalecía tomado como remembranza histórica de la época de la regencia en la Colonia y que de alguna forma, por las funciones análogas, representa el antecedente del hoy Jefe del D.D.F.

Esta deficiencia legislativa de polidenominación del funcionario, es subsanada en la Ley Orgánica del D.D.F., publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, en el que ya sólo se le denomina Jefe del D.D.F.

Para efectos de complementar el estudio del D.D.F., diremos que éste se encuentra organizado de la siguiente forma, tomada de la obra del Doctor Acosta Romero, por considerarla plenamente esquemática:

© I.- En el ámbito político:

- a). El Consejo Consultivo de la ciudad, que pretende ser un ensayo de representación popular de los habitantes, sin que, en nuestra opinión, se logre, ya que no es de elección popular directa.
- b). Las juntas de vecinos, que existen en cada delegación.
- c). Las Delegaciones Político Administrativas, -- que son órganos desconcentrados, Art. 3o., inciso B, primer párrafo, L.C.D.D.F.

II.- En el plano administrativo e inmediatamente después del Jefe del D.D.F., existen:

- a). La Secretaría de Gobierno A
- b). La Secretaría de Gobierno B

- c). La Secretaría de Obras y Servicios Públicos
- d). La Oficialía Mayor
- e). La Contraloría General
- f). La Tesorería del D.F.

Además 17 dependencias administrativas que, con el nombre de Direcciones Generales, son las siguientes:

- 1.- Dirección General de Acción Social y Cultural
- 2.- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
- 3.- Dirección General de Información, Análisis, - Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos.
- 4.- Dirección General Jurídica y de Gobierno
- 5.- Dirección General de Obras Públicas
- 6.- Dirección General de Planificación
- 7.- Dirección General de Policía y Tránsito
- 8.- Dirección General de Promoción Deportiva
- 9.- Dirección General de Promoción Económica
- 10.- Dirección General de Protección Social y Servicio Voluntario
- 11.- Dirección General de Recursivos y Centros de Rehabilitación Social
- 12.- Dirección General de Registro Público de la - Propiedad
- 13.- Dirección General de Relaciones Públicas
- 14.- Dirección General de Servicios Administrati--vos.
- 15.- Dirección General de Servicios Médicos
- 16.- Dirección General de Trabajo y Previsión So--cial
- 17.- Dirección General de Turismo @. (183)

De acuerdo con la L.O.D.D.F., de 1978, como órganos desconcentrados en el concepto técnico administrativo, actualmente existen:

- a). Comisión de Desarrollo Urbano del D.F.

- b). Comisión de Vialidad y Transporte Urbano
- c). Servicio Público de Boletaje Electrónico
- d). Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F.
- e). Comisión Interna de Administración y Programación.

Si equiparamos la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal con la estructura orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, veremos que la organización -- del primero resulta ambigua en relación a las necesidades de -- una entidad federativa; y en otros aspectos resulta innecesaria, así por ejemplo, podemos citar la obsoleta labor de una -- Dirección General de Turismo, que según el artículo 29 del Reglamento Interior del D.D.F., tiene entre otras funciones la -- de Fracción I. @ Programar, en coordinación con la Secretaría de Turismo, la actividad turística en el Distrito Federal y organizar, vigilar y fomentar su desarrollo @.

Esta función resulta doble con las que tiene asignadas la Secretaría de Turismo; no así el caso de la educación -- que como necesidad primaria para todo el pueblo, requiere de -- auxilio y refuerzo entre las autoridades locales y federales, renglón que no contempla la Ley Orgánica del D.D.F.

Casos como el que señalamos se dan frecuentemente, -- además de que fundamentalmente y en un sentido amplio de análisis, las funciones del Departamento del Distrito Federal con -- las de los Gobiernos Locales resultarían análogas.

El motivo central de nuestro trabajo, se presenta en la distinción entre municipio y delegación, algunas de sus características dentro de la técnica jurídica administrativa, ya hemos mencionado líneas atrás.

La delegación --antes político administrativa-- en el Distrito Federal, se ha efectuado en 16 circunscripciones territoriales gobernadas por órganos desconcentrados cuya delimita-

ción geográfica establece el artículo 15 de la ley Orgánica del D.D.F., sujetándose a los límites fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el H. Congreso de la Unión, que fueron ratificados por los Estados de Morelos y México respectivamente y que se encuentra detallada en el artículo 13 del mismo ordenamiento legal.

Las delegaciones como órganos desconcentrados tienen entre otras atribuciones, las que establece el artículo 40 del Reglamento Interior del D.D.F., que son 43, de las cuales 42 corresponden a casos concretos, y como siempre en nuestras leyes, el saco roto donde se sacan de la manga atribuciones adicionales, cuando señala en su fracción XLIII @las demás atribuciones que señalan otras leyes, reglamentos o el Jefe del D.D.F. @.

Estas atribuciones, corresponden igualmente y en forma general a las atribuciones de los Ayuntamientos en los municipios y bástenos para ello, señalar algunas de las atribuciones de las delegaciones, para lo cual y a efecto de no copiar totalmente el artículo 40 del Reglamento Interior del D.D.F., referiremos las principales que nos presenta el Doctor Acosta Romero:

1. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos.
2. Auxiliar en lo administrativo.
3. Prestación de servicios médicos gratuitos de emergencia.
4. Proporcionar servicios de defensoría de oficio.
5. Prever la conservación de los servicios de agua potable y drenaje.
6. Mantener en buen estado el alumbrado, parques, jardines, etc.
7. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso.
8. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas.

9. Legalizar y certificar en los términos de las leyes y reglamentos las firmas y documentos.
10. Tramitar permisos, licencias o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales.
11. Llevar y mantener actualizado el padrón de predios.
12. Prestar el servicio de información catastral.
13. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expide la Tesorería del Distrito Federal, los derechos, productos y aprovechamientos que establecerá la Ley Anual de Ingresos del D.D.F. y que causen en la delegación etc. (184)

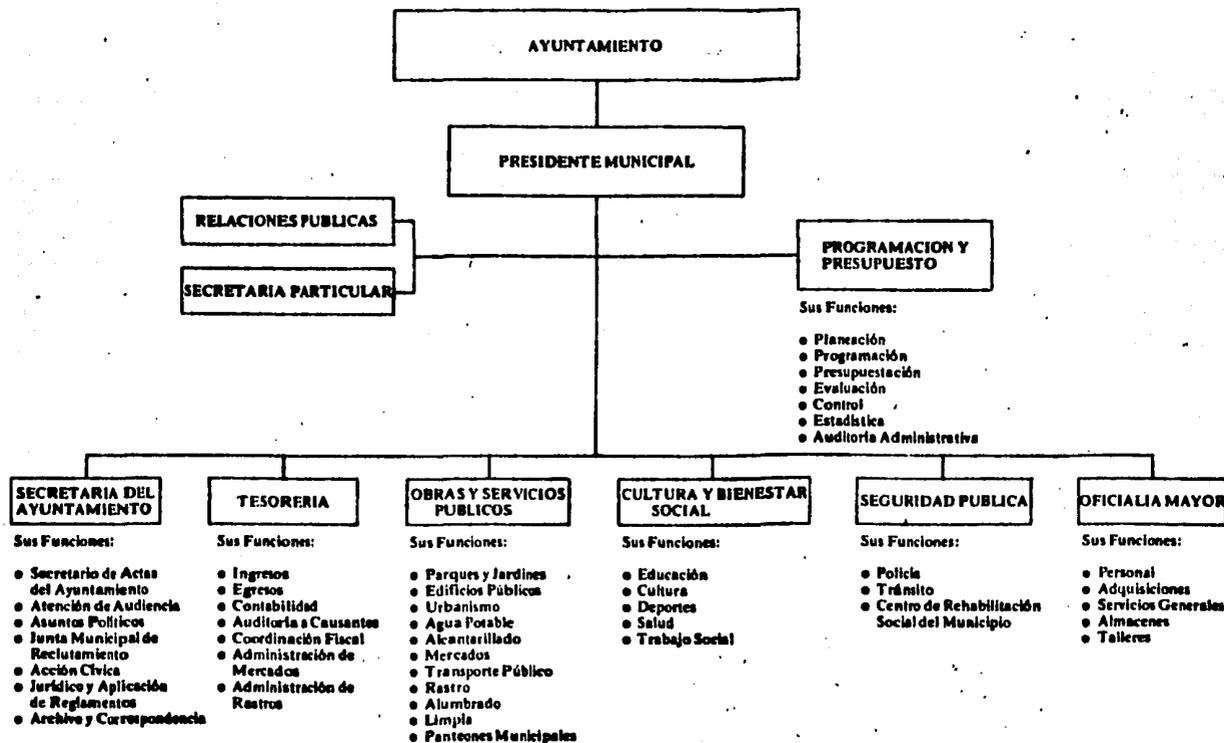
Estas actividades, y bástenos ver cualquier Ley Orgánica municipal de algún Estado, corresponde desempeñarlas al municipio por conducto de su Ayuntamiento, y ésto lo podemos constatar someramente en el capítulo III de este trabajo, cuando nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Municipal para el Estado de Sonora. Para efectos de precisar lo anterior, anexo un organigrama de un Ayuntamiento con características metropolitanas, donde esquemáticamente se constata.

Es evidente que Alvaro Obregón, cuando efectuó la reforma constitucional de 1928, seguramente adivinaba que las delegaciones constituirían el mismo fracaso y quizás más rotundo que los Ayuntamientos de aquella época; pero tal vez él no consideró el enorme crecimiento demográfico y urbano que afectaría al Distrito Federal y por el cual las delegaciones se volverían cada vez más deficientes, y ésta es la realidad que vive el Distrito Federal y basta con ver a nuestros alrededores en los que se desenvuelve nuestra vida cotidiana, llena de deficiencias en los servicios públicos, y como ejemplo mencionaremos los siguientes:

Excelsior.- 30 de mayo de 1983, Pg. 14A

Año LXVII No. 24119 MIGUEL REYES BAZO

PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS METROPOLITANAS



Entrevistada por Miguel Reyes Razo, la delegada en -- Milpa Alta, Licenciada Carolina Hernández manifestó que hoy se -- debe hacer un replanteamiento de problemas que puede y debe -- atender un delegado político. Y también se debe de hacer una re -- visión de leyes y reglamentos que norman las conductas de las -- autoridades del Distrito Federal... Fíjese el organigrama de mi Delegación no corresponde al del D.D.F.... Hay que realizar una revisión profunda. Y una reforma de organismos para cumplir con eficiencia G.

Esta declaración es lógica con la realidad que mencio -- nábamos y dicho por un delegado, pero eso no es lo peor, pues -- si éstos fueron los argumentos utilizados básicamente para desa -- parecer a los municipios en el Distrito Federal, ahora deben -- utilizarse nuevamente para desaparecer las delegaciones, pues -- su eficiencia durante toda su vida ha sido casi nula y veamos -- entre otras causas porqué.

Excelsior.- 29 de mayo de 1983, Pg. 9A
Año LXXVII No. 24118 MIGUEL REYES RAZO

Entrevistada por Miguel Reyes Razo la delegada en Iz -- taccalco Licenciada Julieta Mendivil Blanco manifestó que heredé -- muchos problemas. El principal: la tierra, los asentamientos -- irregulares. Las 33 ciudades perdidas donde 200,000 viven sin -- drenaje ni agua... Iztaccalco. Junto a las 33 ciudades perdidas -- hay 33 colonias. Y el fraccionamiento Benito Juárez. Es la dele -- gación de menor extensión, apenas 23 kilómetros cuadrados G.

Vemos nuevamente, que los problemas se presentan en -- todas y cada una de las delegaciones del Distrito Federal, y ma -- nifestaciones como la de la delegada de iztaccalco nos tienen ya -- acostumbrados a su demagogia, pues cada delegado que asume el -- cargo siempre hereda problemas y problemas y éstos nunca se re -- suelven, y cuando logran hacerlo es porque ya han pasado muchos -- años.

Los funcionarios que ahora ocupan cargos de delegados

en el Distrito Federal tienen pocos años de vivir aquí en la ciudad y además viven en delegaciones diferentes y por ello, el primer problema que enfrentan es el de conocer los problemas de la delegación que gobiernan.

Cuando ocupan estos cargos por obra y gracia del señor Presidente, parece como si lo único que les preocupara es aprovechar a su beneficio los recursos con los que cuenta su delegación, ya que en este tipo de designaciones lo que importa no es la capacidad, en la mayoría de los casos, sino simplemente la buena relación política, así podemos ver que en el devenir de la historia de las delegaciones del Distrito Federal, muchos son los casos que como el siguiente se han presentado:

El Universal.- 18 de mayo de 1983, Pg. 1-B
Año LXXII No. 35317

© Noventa y cinco por ciento de lotes susceptibles a la vivienda son ahora botín de delegados políticos. Ellos han provocado el tráfico de terrenos para erigir fraccionamientos en beneficio de terratenientes y las autoridades de la reforma agraria se hacen de la vista gorda. De este modo denunció el oficial mayor del Consejo Agrarista Mexicano, Alejandro Serrano García, se violan los derechos de cerca de 500,000 ejidatarios y comuneros del área metropolitana.

Pastaría hacer un rastreo a la Hemeroteca Nacional para darnos cuenta de las anomalías que se cometen por parte de las delegaciones y sus funcionarios en la vida del Distrito Federal y sus habitantes, que a fin de cuentas son los que han tenido que sufrir las consecuencias, lo que sucede a diario. Con ésto no queremos decir que operativamente estén paradas las administraciones en las delegaciones, pues no cabe duda que cumplen escasamente con su servicio, tomando en consideración que el presupuesto de una delegación no se compara medianamente ni siquiera con el presupuesto de un municipio como el de ciudades como San Luis Potosí, como León o Zacatecas, por ello, es que decimos que en las delegaciones no se aprovechan los recursos financieros inconmesurables, de los que se dota al Distrito --

Federal.

Si bien es cierto que muchos municipios en México carecen de recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades de servicio de sus habitantes, no queremos dejar de reconocer que en muchos casos, ésto se debe a la corrupción institucionalizada que también llega a las (pre-sidencias) municipales, pero hemos de reconocer que los recursos financieros de los municipios disten mucho de semejarse a los de las delegaciones en el Distrito Federal.

Situación ésta que nos va arrojando al sostenimiento de nuestra tesis, ya que la solución para los problemas de servicios que se presentaron en el Distrito Federal, no fue definitivamente el cambio de régimen en su gobierno, sino reestructurar la organización municipal en el Distrito Federal. Tampoco pueden considerarse válidas las posiciones de los administrativistas en el sentido de que el municipio se había convertido en un escollo para la buena marcha del Distrito Federal, pues existen otras ciudades que son consideradas por sus normas fundamentales como Distritos Federales, y tal es el caso de Brasilia en Brasil, de Buenos Aires, en Argentina o de Washington D.C. en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde cada uno de ellos es asiento de los poderes federales y, a pesar de ello, siempre han considerado a la célula municipal como parte esencial y en la mayoría de los casos como instrumento de respeto a la democracia, entendiendo ésta como la define Manuel Jiménez Jarga, - quien señala que la democracia es a mi juicio, el régimen político en el que se alcanza la identificación entre gobernantes y gobernados. Quien mande lo hace con el apoyo de los que reciben órdenes produciéndose una sintonía entre las vibraciones de la voluntad y de los sentimientos de unos y otros. (185)

La desaparición de los Ayuntamientos y sus municipios

(185) Jiménez de Jarga, Manuel, La Democracia, Edit. La Gaya - Ciencia, Biblioteca de Divulgación Política, Barcelona 1976, Pág. 8

rompe con todo resquicio de democracia que conservamos los habitantes del Distrito Federal, y además, al nivel más importante que es la célula y organismo más en contacto con los problemas locales, que en última instancia es el organismo encargado de satisfacer nuestras necesidades.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece en su artículo 44 los órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana que, a saber, se encuentran divididos en cuatro niveles de representación indirecta partiendo de los Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes (a nivel colonia, barrio o unidad habitacional), Junta de Vecinos (a nivel delegación) y Consejo Consultivo (a nivel Departamento del Distrito Federal). Pero estos organismos de colaboración, en la realidad han constituido un verdadero fracaso de lo que fue un intento no democrático sino de motivación a la participación ciudadana, ya que del análisis de los reglamentos de cada uno de los organismos representativos, se desprende lo bueno de la intención, pero al final el resultado de toda su labor se limita en los cuatro niveles a opinar y proponer en su respectivo nivel al funcionario correspondiente de las necesidades existentes en su respectiva comunidad.

No se puede hablar de que sea un organismo democrático, decíamos, cuando el funcionario al fin de cuentas es quien toma las decisiones; lo que ha propiciado que, como señala la Doctora Arnaiz @ Lo que es una obligación y un derecho del -- pueblo, como totalidad de la ciudadanía, cuidar su nivel cultural y social. El resultado Estado proviene de este nivel. Así un pueblo ignorante, desconocedor de sus obligaciones cívicas, dará por resultado un Estado sin vitalidad, empobrecido y subdesarrollado económicamente. En el interior, la miseria la desnutrición y depauperación serán una triste realidad. Sus gobernantes, serán ignorantes o pillos. Se valdrán de la ignorancia ajena en beneficio de su propio medro @. (186)

Ante esta realidad que vivimos, dá gusto ver que existen municipios que han logrado su desarrollo, tras una larga lucha por desinstitucionalizar el poder, y así vemos que municipios como el de Agua Prieta Sonora, o el de Toluca en el Estado de México y como algunos otros más, han logrado mostrar la imagen nueva de lo que es un municipio con anhelos y capacidad de superación.

Estos aspectos de crisis gubernativa, por los que atraviesa el Distrito Federal, me motivan, fundándome en los estudios realizados para la elaboración del presente trabajo, a sostener la ineludible necesidad de restablecer los municipios en el Distrito Federal como entidad federativa que es; en términos de la propia Constitución y tomando en consideración la no incompatibilidad con la federación; lo que permitiría restablecer un gobierno pleno local para el Distrito Federal que se apege a la división de poderes establecida en nuestra Constitución, en el que si ya contamos con un Poder Judicial Local, también tengamos un Ejecutivo y un Legislativo y ésto resultaría sin contravenir en forma alguna a nuestra Carta Magna de la simple y sencilla modificación del artículo 73 constitucional, en el sentido de abrogar su fracción VI, ya que atendiendo a los artículos 42 en su fracción I y 43 de la Constitución, que consideran al Distrito Federal como entidad federativa integrante de la federación, estos preceptos otorgarían para el Distrito Federal el beneficio que proporciona a todas las entidades federativas miembros de la unión el artículo 115 constitucional.

Podría efectuarse todavía un intento de perfeccionar la democracia en el Distrito Federal si se modifica el artículo 89 en su fracción II, retirando al Presidente de la República la facultad de nombrar al Gobernador del Distrito Federal, para con ello, automáticamente se otorgaran al Distrito Federal los beneficios de la fracción VIII del artículo 115 de la propia Norma Fundamental.

Esta propuesta hecha en unas cuantas líneas, podría resultar altamente revolucionaria, pero consideramos que sea --

más justa y democrática pues quedaríamos en condiciones de equi-
dad con los demás Estados miembros, aunque de hecho estaríamos
atentando contra los principios y bases políticas sentadas por
los grupos e instituciones políticas que han hecho del poder po-
lítico en nuestro país, precisamente una verdadera institución,
cuya escuela y precedentes crearon fundamentalmente, y en el or-
den que los mencionaré, Obregón, Calles y Cárdenas.

De la realización del presente trabajo, hemos llegado a las siguientes

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

1.- Una de las definiciones, a nuestro juicio, que -- del municipio se ha dado y que lo describe con mayor precisión, es la que nos dá Fernando de Albi en su obra Derecho Municipal-Comparado del Mundo Hispano, tomada de Maxime Leroy C Es el organismo jurídico más próximo, más en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas para atender las necesidades-inmediatas consecuencia del Contacto Vecinal C, ya que en ella puede emerger el municipio de cualquier época, y se encuentra - perfectamente valorado el elemento que constituye un punto so--ciológico esencial dentro de las raíces del municipio y que es la asociación de vecindad.

2.- Para comprender la valía de un municipio, es necesario analizarlo partiendo de la base de justificar su existencia como organismo o institución, consecuencia de una evolución histórica y jurídica de las asociaciones vecinales, que, a pesar de que en ocasiones cuenta o puede contar con limitaciones de tipo económico y se presentan como argumentos de deficiencia, se debe no a que operativamente su funcionamiento sea deficiente, sino a que las leyes del determinado ámbito de validez y las autoridades en ejercicio de su potestad son las que obstaculizan o liberan su accionar eficaz, por lo que no cabe duda de que el organismo municipal es la asociación política natural al ser humano, que independientemente del sistema político o forma de gobierno de un Estado ha prevalecido, atendiendo precisamente a - sus raíces de integración social.

3.- Es lógicamente inevitable, dejar de relacionar al ser humano, socialmente hablando, con la Institución Municipal, ya que si el aumento del número de familias, su crecimiento nu-

mérico aparejado a un desarrollo y progreso económico y también de sus costumbres, constituye un factor de primera importancia en el origen de la Institución Municipal; es también innegable que en la medida que se fortalezca esa integración social y familiar, tenderá inevitablemente al fortalecimiento de nuestras instituciones políticas, fundamentalmente de la municipal como fuente primera de nuestra organización política, además de más cercana a nuestra vida política y social.

4.- Si entendemos al municipio dentro de los términos de la definición adoptada, encontramos su raíz en los mismos -- orígenes del hombre; pero para entenderlo como un organismo jurídico adoptado por un contexto legal, es evidente que encuentra dos orígenes totalmente ajenos e independientes el uno del otro, aunque semejantes en grado. Por una parte, los griegos en el siglo VI A. C., por conducto de Clístenes, quien aprovechando el Derecho de Ciudad que años antes le había heredado al pueblo griego Solón, dá el paso decisivo del sistema familiar totémico al sistema familiar local al dividir las tribus en los demos o municipios. Por otra parte, en otro continente, y cuando geográficamente era imposible que existiera influencia de uno sobre el otro en el establecimiento de sus instituciones, los aztecas se encontraban estructurados política y administrativamente en Calpullis, que como organismo jurídico administrativo representó un antecedente propio del Municipio Libre Mexicano.

5.- Los romanos son los primeros en esquematizar el conjunto de leyes para crear una legislación netamente municipal, al grado de que en base a ese sistema de municipios fortalecieron un sistema federal, que aunque lejos de ser como los actuales y desaparecido tiempo después, dada la tendencia centralizadora del poder, permitió a este pueblo que después de tener centralizado el poder en Roma y las ciudades, adquiriera -- prerrogativas que nunca antes había tenido, ya que el perfeccionamiento en su organización política y administrativa le permitió lograr una perfecta unidad mediante la comunión de lenguas y costumbres, al grado de que dicha unidad se extendió al territorio ultramarino, demostrando que el esplendor de un pueblo --

depende totalmente del orden en sus instituciones.

La fortaleza que durante esta época adquirió el municipio fue inconmesurable, ya que durante las tres etapas por -- las que atravesó el pueblo romano, siempre se consideró una ingtitución pública de importancia.

El municipio romano fue diferente al municipio griego en cuanto a su organización, pero sin dejar de reconocer que -- los griegos tuvieron influencia decisiva dentro de la organiza-- ción política romana en su aspecto teórico, ya que ante todo, - durante la época de esplendor romano en la república, las co--- rrientes griegas helenísticas penetraron culturalmente al pue-- blo romano permitiendo que su vitalidad y cultura perfecciona-- ran mayormente, consecuencia, como ya lo dijimos, de la organi-- zación de sus instituciones tanto privadas como públicas.

6.- Si atendemos a lo expresado por la Doctora Aurora Arnaiz Amigo en relación a la teoría de los elementos del Estado, © El Territorio no es un elemento constitutivo ni del pueblo ni del Estado. Es una condición necesaria para la existen-- cia de este último, como así mismo el pueblo es el presupuesto obligado para existir del Estado ©. (187); y si la complementamos con la que la misma autora nos dá del Calpulli, a la que ya hicimos referencia en el capítulo I del presente trabajo, nos - dá elementos suficientes para afirmar que determinante en la -- creación del municipio griego, romano y del Calpulli, que le dá calidad en estricto sentido, y aceptado como Albi lo manifiesta, es el territorio, ya que implica las citadas relaciones de ve-- cindad.

7.- El Calpulli constituye el antecedente más directo del Municipio Libre Mexicano y que representa indudablemente el reflejo recíproco en sus características, el cual fue una vida de libertad democrática, que permite la libertad de elegir y --

(187) Arnaiz Amigo, Aurora., Ciencia Política, Edit. Fax-México, México 1976, Pág. 301

ser elegido, con la única diferencia de que el Calpulli como organización política administrativa del pueblo azteca, que fue siempre respetada en cuanto a sus atribuciones, permitió el esplendor de aquellos antepasados; no así ha sucedido con el Municipio Libre Mexicano, que a pesar de sustentarse sobre las mismas bases se ha visto impedido para constituir la verdadera célula que en su organización lleva para fortalecer nuestras instituciones políticas, que permitan el crecimiento y desarrollo de nuestro pueblo.

8.- Podemos afirmar que, en cuanto al perfeccionamiento de la organización municipal en México, la Conquista Española y la Colonia en la entonces Nueva España, representaron un papel decreciente en cuanto a los principios fundamentales democráticos que regían la organización municipal azteca para convertirse en una simple organización administrativa, aún y cuando internamente estaba integrado su Ayuntamiento como autoridad colectiva municipal por los habitantes de la municipalidad, pero impedidos para participar siquiera en forma indirecta en la elección de los tres niveles superiores de gobierno colonial, representados por el Corregidor (Alcaldías Mayores), el Gobernador (Provincias) y el Virrey (Central), quienes eran nombrados directamente por el Real Consejo de Indias y además de que en su mayoría siempre eran personas de la nobleza española venidas del continente europeo a gobernar una colonia.

Sin que por ello dejemos de reconocer o aceptar que el Municipio Libre Mexicano, adopta la organización interna del Municipio Español.

9.- Durante la época independiente, siguiendo el orden de nuestra narración, los documentos constitutivos de la misma no fueron más que la marcada tendencia de los grupos imperialistas enfocados hacia el objetivo de consolidar su estructura institucional que les permitiera conservar fueros y privilegios; primero aceptando la independencia de España y después por así convenir a sus intereses, admitiéndolo totalmente independiente; lo que no fue aceptado por el pueblo, que al fin de

cuentas triunfó, ya que tolerar las otras opciones no era para ellos sino cambiar de dueño, lo que permitió que se impusiera aparentemente la forma de gobierno que quizo y eligió, y decimos aparentemente ya que en las Constituciones posteriores iniciando con la de 1824, se reflejó el aparente triunfo.

10.- Si tomamos en consideración que el Municipio se convirtió desde la época independiente hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917, en una ficción y no en una realidad, la que sólo para los Conservadores y Liberales representó la posibilidad de conservar la posición.

Por ello es que el Municipio Libre Mexicano, se convierte en la Constitución de 1917, en el reencuentro con nuestras verdaderas raíces, perdidas u olvidadas durante más de -- tres siglos, que encuentra sus bases en la ideología de justicia y revolución social de Don Venustiano Carranza, misma que seguramente fue la de muchos caudillos que le antecedieron, a diferencia de que estos últimos cuando tuvieron la oportunidad de gestarla, no lo hicieron, con lo que propiciaron que la vida de Municipio Español en México se prolongara hasta 1917.

11.- A partir de 1917, el Municipio Libre Mexicano, recibe el respaldo y vida constitucional que nunca había recibido y como muestra de ello, pudimos apreciar la importancia que tiene dentro de la Norma Fundamental tanto en la parte dogmática como en la orgánica, encontrando su corolario en el artículo 115 de la misma, precepto éste, que a lo largo de su -- historia ha sufrido diversas y variadas modificaciones, de entre las que son más importantes se encuentran las recientemente promovidas por el actual Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

En especial, en aquel aspecto tan criticado de que ahora el Municipio Libre, tiene la facultad de administrar su hacienda en base al presupuesto de ingresos y egresos que ellos mismos aprueben -- sin necesidad de la odiosa intervención, que

se había vuelto incluso justificativo - de los presidentes municipales, cuyas arbitrariedades se escudaban en la razón de -- que los Gobiernos Estatales eran quienes les aprbaban dicho pre supuesto; por ello la importancia de dicha modificación, pues - en cuanto al resto del precepto, esta nuevas adiciones siguen - conservando la política tradicional marcada, de limitación al - Municipio. Pero ésto, indudablemente representa un paso adelan- te hacia la ambicionada libertad municipal, fincada en la base actual de que será la célula que permitirá fortalecer el siste- ma federal, esperando simplemente que los gobernantes venideros se den cuenta de esta lógica que ya antes mencionamos y que pa- ra la base de una organización es fundamental y funcional, i-- gualmente lo serán sus instituciones superiores.

12.- El Municipio como base de la organización políti- ca administrativa, no puede dejar de ser la excepción en el Dis- trito Federal, cuando la propia Constitución así lo considera, por ello pensamos que la reforma al artículo 73, fracción VI en sus bases 1a., 2a. y 3a., promovida en 1928 por el entonces -- Presidente Alvaro Obregón, no fue sino la clara tendencia a cen- tralizar el poder, tomando como factor decisivo en control abso- luto sobre el Distrito Federal, y que el cambio administrativo sobre su organización interna de la descentralización a la des- concentración se lo aseguraba sobre la sede de los Poderes Fe- derales, con ello el inicio de un sistema político sui géneris, como lo es nuestro presidencialismo. No siendo válidos, los ar- gumentos que incluso los administrativistas han llegado a acep- tar en el sentido de que el Municipio representaba un escollo para el gobierno federal; sino que hubiese sido más lógico re- formar los preceptos constitucionales 73, fracción VI, en el - sentido de abrogar dicha fracción, lo que permitiría al Distri- to Federal convertirse en una Entidad Federativa, como lo expre- samos anteriormente en un planteamiento más completo, al con- cluir el Capítulo IV de este trabajo, ya que con ello, la demo- cracia que como base sustenta nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los habitantes del Distrito Federal.

14.- Por todo lo anterior, consideramos y sustentamos que para dejar de ver al Municipio como aquellos pueblos que ve^getan en el total abandono, circundando su tradicional kiosco o sus calles empedradas, es necesario que los gobiernos federales y estatales atiendan con preferencia la institución u organismo municipal dándole el verdadero reconocimiento de base de nuestra estructura nacional y raíz misma del sistema político, y no precisamente en las grandes ciudades, ya que en éstas, el problema fundamental de los servicios públicos esta resuelto, sino precisamente en otro tipo de municipios, básicamente los de tipo rural y semiurbanos. Volvemos a insistir en que la adecuada y sana organización de sus instituciones a nivel municipal permitirá que a partir de éstas se desarrollen dentro de un ámbito de progreso y desarrollo las instituciones y sistemas políticos, sobre los que se erige nuestro país, México.

En tanto la política de nuestro país no se modifique y sanee, no podemos pedir que ésta lo haga dentro del Municipio, ya que la política a nivel municipal ha tenido los mismos vicios y lacras que tiene la política general del país, con la pequeña y sutil diferencia de que en un medio pobre y pequeño los defectos, vicios, mentiras, deseos de asumir posiciones políticas, envidias, sobornos, ambiciones, etc., se amplifican por miles - de veces en relación con todas estas patologías cuando se presentan en un medio millonario y gigantesco que representa al -- gobierno federal y sus distintos poderes.

Si ésto, se aplica al aspecto económico, tiene total y absoluta razón de ser, ya que si la Constitución General, es la encargada de señalar de que va subsistir el Municipio de acuerdo a la legislación de su estado, legislación ésta que por ser de carácter general no conoce ni siquiera las condiciones y necesidades de cada uno de los Municipios que la integran, - los cuales en la realidad son distintos el uno del otro, lo que motiva a pensar que la solución en un extremo, sería que formulara sus bandos tributarios, tomando en consideración las fuentes de ingreso que cada uno posee.

No sólo podemos culpar al gobierno federal, sino también deberíamos a fuerza de ser justos, pedir y fomentar en los ciudadanos su participación política y honesta que permita cambiar la imagen a nivel municipal del Presidente pillo, que acepta el cargo para hacer de él un botín, para lo que se necesita que los colaboradores que junto con él integran el Ayuntamiento sean personas íntegras que no caigan en enrredos de corrupción; lo que se lograría también, si todo ese personal que integra la administración del mismo fuera capacitado adecuadamente, para que con todo esto pudiera llegar un saneamiento paulatino pero total a nuestras instituciones en sus tres niveles de gobierno, paralelo y aparejado.

Todo lo anterior traería como consecuencia que las -- Constituciones y Leyes que norman su actividad, gradualmente de jaran de ser los ordenamientos contradictorios, obsoletos e incongruentes.

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

1. Albi, Fernando de
DERECHO MUNICIPAL COMPARADO DEL MUNDO HISPANICO
Edit. Aguilar
Madrid, 1955
2. Acosta Romero, Miguel
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
Edit. Porrúa, 3a. Ed.
México, 1979
3. Aguilar Narváes, José Antonio
SEMESTRE MUNICIPAL
Edit. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera
Municipal de Banobras
2o. Semestre
México, 1981
4. Aguirre Beltrán, Gonzalo
FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA
Edit. Colección Cultura Universitaria
Imprenta Universitaria
México, 1963
5. Arnaiz Amigo, Aurora
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO
Edit. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid
Madrid, 1977
6. Arnaiz Amigo, Aurora
CIENCIA POLITICA
Edit. Pax
México, 1976
7. Arnaiz Amigo, Aurora
SOBERANIA Y POTESTAD
Edit. U. N. A. M., Tomo I
México, 1971

8. Benítez Treviño, Humberto
ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL
Edit. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera
Municipal de Banobras
México, 1982
9. Blanquel, Eduardo
HISTORIA MINIMA DE MEXICO
Edit. El Colegio de México
México, 1974
10. BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA ORGANIZACION POLITICA Y
ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
Edit. Departamento del Distrito Federal
México, 1943
11. Burgoa Orihuela, Ignacio
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Edit. Porrúa
México, 1982
12. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS E. U. M.
DIARIO DE DEBATES
XXXIII Legislatura, Año II
Período Ordinario, Tomo II, No. 58
13. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS E. U. M.
DIARIO DE DEBATES
XXXII Legislatura, Año II
Período Extraordinario, Tomo III, No. 3
14. Castillo Velasco, José María
APUNTAMIENTOS PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL
Imprenta del Gobierno
México, 1871
15. Castorena, Jesús
EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO
Edit. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera
Municipal de Banobras
México, 1982

16. CONSTITUCION POLITICA DE LOS E. U. M.
Edit. Porrúa
México, 1983
17. CONSTITUCION POLITICA PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE SONORA
Edit. Gobierno del Estado de Sonora
México, 1979
18. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857
Edit. C.E.N. del Partido Revolucionario Institucional
México, 1977
19. Coordinación General de Estudios Admvos. de la Presidencia
MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL
Edit. C.G.E.A.P.R.
México, 1981
20. Corbalá Acuña, Manuel
SONORA Y SUS CONSTITUCIONES
Edit. Libros de México
México, 1972
21. Córdova, Arnaldo
LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO
Edit. Serie Popular Era
México, 1892
22. CRONICA ILUSTRADA DE LA REVOLUCION MEXICANA
Edit. Publex, Tomos I, II, III, IV, V y VI.
23. Florís Margadant, Guillermo
LOS SUFRIDOS DECURIONES
Artículo sin publicar, Seminario de
Derecho Romano, Facultad de Derecho,
U. N. A. M.
24. Fraga, Gabino
DERECHO ADMINISTRATIVO
Edit. Porrúa
México, 1980

25. Francisci, Pietro de
SINTESIS HISTORICA DEL DERECHO ROMANO
Edit. Revista de Derecho Privado
Madrid
26. Garza, Francisco de la
EL MUNICIPIO
Edit. Jus
México, 1947
27. Gilly, Adolfo
LA REVOLUCION INTERRUMPIDA
Edit. El Caballito
México, 1975
28. Jaeger, Werner
PAIDEIA
Edit. Fondo de Cultura Económica
México, 1942
29. Jiménez de Parga, Manuel
LA DEMOCRACIA
Edit. La Gaya Ciencia
Barcelona, 1976
30. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL PARA EL
ESTADO DE SONORA
Edit. Imprenta del Gobierno del Estado de Sonora
Sonora, 1978
31. LEY ORGANICA DEL D. D. F.
Edit. Porrúa.
México, 1982
32. López Austin, Alfredo
LA CONSTITUCION REAL DE MEXICO TENOCHTITLAN
Edit. Seminario de Cultura Nahuatl, Instituto de Historia,
U, N. A. M.
México

33. LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA
Edit. Imprenta del Gobierno del Estado de Sonora
Sonora, 1979
34. Lorenzana, Francisco Antonio de
HERNAN CORTES, HISTORIA DE LA NUEVA ESPAÑA
Edit. Miguel Angel Porrúa
México, 1981
35. Margain Manautou, Emilio
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO
Edit. Universidad Autónoma de S. L. P.
México, 1979
36. Miranda, José
IAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES POLITICAS MEXICANAS
Edit. U. N. A. M.
México, 1974
37. Mommson, Teodoro
COMPENDIO DEL DERECHO PUBLICO ROMANO
Edit. La España
Madrid, 1893
38. Moreno, Daniel
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Edit. Pax
México, 1976
39. Moreno, Manuel M.
LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS
Edit. Instituto Nal. de Antropología e Historia
México, 1962
40. Nietzsche, Federico
ESTUDIOS SOBRE GRECIA
Edit. Aguilar
Madrid, 1968

41. Ochoa Campos, Moisés
EL MUNICIPIO; SU EVOLUCION INSTITUCIONAL
Edit. Colección Cultura Municipal, Banobras
México, 1981
42. Ochoa Campos, Moisés
LA REFORMA MUNICIPAL
Edit. Porrúa
México, 1979
43. Petric, A.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DE GRECIA
Edit. Fondo de Cultura Económica
México, 1972
44. REGLAMENTO INTERIOR DEL D. D. F.
Edit. Porrúa
México, 1982
45. Sayeg Helú, Jorge
EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO
Edit. Cultura y Ciencia Política
México, 1972
46. Serra Rojas, Andrés
DERECHO ADMINISTRATIVO
Edit. Porrúa, Tomo I
México, 1977
47. Tena Ramírez, Felipe
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Edit. Porrúa
México, 1978
48. Tena Ramírez, Felipe
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO
Edit. Porrúa
México, 1978

49. Vázquez Colmenares, Pedro
CUADERNOS MUNICIPALES No. 2, JORNADAS MUNICIPALES
Edit. Instituto Nacional de Asesoría y Capacitación
Financiera Municipal de Banobras
México, 1981

50. Wolfgang, Kunkel
HISTORIA DEL DERECHO ROMANO
Edit. Ariel
España, 1979

I N D I C E

* TRAYECTORIA JURIDICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO *

PROLOGO.....	I
INTRODUCCION.....	II
CAPITULO I.- GENESIS DEL MUNICIPIO.....	1
I.1. Grecia	
I.2. Roma	
CAPITULO II.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO..	26
II.1. Epoca Precortesiana	
II.2. La Conquista	
II.3. Epoca Colonial	
II.4. Epoca Independiente	
CAPITULO III.- EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS NIVELES DE GOBIERNO.....	64
III.1. El Municipio en la Constitución Vigente	
III.1.a. Constitución Política Federal	
III.1.b. Constitución Política Estatal	
III.1.c. Ley Orgánica de la Administración Muni cipal	
CAPITULO IV.- EL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL.....	113
IV.a. La Desaparición del Municipio en el Distri to Federal	
IV.b. Naturaleza Jurídica del Departamento del - Distrito Federal	
IV.c. La Delegación en el Distrito Federal	
IV.d. Prespectivas del Municipio en el Distrito Federal	
CONCLUSIONES.....	147
BIBLIOGRAFIA.....	155