

20781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

PROGRAMA DE POSTGRADO EN DERECHO

**PERSPECTIVAS POLÍTICO – JURÍDICAS
DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**
(PRIMER NIVEL DE GOBIERNO EN EL SISTEMA FEDERAL)

*José Francisco Pedro
Pérez Hernández
5/05/05*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A:

EL M. EN D. JOSÉ FRANCISCO PEDRO

PÉREZ HERNÁNDEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TUTOR: DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, ABRIL DE 2005

m. 343813



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, la razón de mi existir y de mis inquietudes académicas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad de adquirir los conocimientos y posteriormente poder intervenir en la continuidad de sus retos con el país y el mundo.

A la FES Acatlán, por ser la oportunidad de contacto con la UNAM.

Al doctor Jorge Fernández Ruiz, tutor, inspirador y orientador de mis inquietudes de búsqueda del conocimiento, firme y valioso en la academia.

A mi esposa Arelia, y a mis hijos Francisco y Adanely por su amor, aliento y apoyo sin límite para este momento.

A los seres queridos que, ya no comparten físicamente el momento de esta etapa de mi vida.

A toda mi familia cercana por afinidad.
sangre y en especial a mis hermanos
y sus familias.

A los integrantes del sínodo, por sus
oportunas y académicas observaciones
respecto del trabajo y su dedicación
con las nuevas generaciones de
investigadores universitarios.

A la comunidad de alumnos y maestros,
con una invitación para realizar
acciones de superación y
autorrealización a favor de los
conocimientos académicos.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO PRIMERO.- LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN LA HISTORIA Y EN EL DERECHO COMPARADO, COMO ESTRUCTURAS ASIMILABLES AL MUNICIPIO MEXICANO.....	19
1.1.- Las primeras organizaciones vecinales.....	19
1.1.1.- Teorías sobre el origen del municipio.....	22
1.1.1.1.- Escuela sociológica y jusnaturalista.....	22
1.1.1.2.- Escuela legalista o juspositivista.....	25
1.1.1.3.- Escuela histórica o anglo germánica.....	26
1.1.1.4.- Escuela economicista.....	26
1.1.1.5.- Escuela administrativista.....	27
1.1.1.6.- Escuela étnico-cultural.....	28
1.1.1.7.- Juicio personal sobre el alcance de las teorías.....	29
1.1.2.- La geografía.....	31
1.1.3.- Elementos organizacionales.....	35
1.2.- Los municipios romanos.....	36
1.2.1.- Los aspectos socio-políticos en Roma.....	41
1.3.- Los municipios españoles.....	42
1.3.1.- Carlos V y su mundo socio-político.....	47
1.3.2.- Alejandro VI y las bulas pontificias.....	49
1.4.- Estructura y función de organizaciones similares.....	50
1.4.1.- Las comunas en Francia.....	51
1.4.2.- Los condados.....	55
1.4.3.- Los municipios en Alemania.....	59
1.4.3.1.- La selbstverwaltung municipal alemana.....	64
CAPÍTULO SEGUNDO.- EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	66
2.1.- Las organizaciones autóctonas en México.....	67
2.2.- Los primeros municipios en México con influencia española.....	69
2.2.1.- La Villa Rica de la Vera Cruz.....	70
2.2.2.- Tepeaca.....	77
2.2.3.- Coyoacán.....	78
2.3.- Organización política en la colonia.....	80
2.3.1.- El municipio en la colonia.....	81
2.3.2.- Virreinato.....	83
2.4.- El municipio y su influencia en la independencia.....	86
2.4.1.- Ayuntamiento de la ciudad de México, 9 de agosto de 1808... ..	86
2.4.2.- El bando de Hidalgo en Guadalajara.....	91
2.4.3.- Elementos constitucionales de Rayón.....	92
2.4.4.- La constitución de Cádiz.....	92

2.4.5.- Reglamento provisional político del imperio mexicano.....	94
2.4.6.- Constitución de 1824.....	96
2.4.7.- Bases constitucionales de 1836.....	98
2.4.8.- La Constitución de 1857.....	106
2.4.9.- La Constitución de 1917.....	109
2.4.10.- Reformas al artículo 115 constitucional.....	118
CAPÍTULO TERCERO.- ELEMENTOS POLÍTICOS, CONSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS EN RELACIÓN CON EL MUNICIPIO LIBRE.....	
3.1.- El estado como punto de referencia.....	124
3.1.1.- Pensadores cristianos.....	125
3.1.2.- Federico Hegel.....	126
3.1.3.- Carlos Marx.....	128
3.1.4.- Max Weber.....	128
3.1.5.- Norberto Bobbio.....	132
3.1.6.- Jurgen Habermas.....	133
3.2.- La soberanía.....	135
3.3.- El fenómeno del poder.....	139
3.4.- El poder público.....	151
3.5.- La función pública.....	157
3.6.- La administración pública.....	161
CAPÍTULO CUARTO.- EL MUNICIPIO, COMO PRIMER NIVEL DE GOBIERNO EN EL ÁMBITO FEDERAL MEXICANO.....	
4.1.- El federalismo.....	165
4.1.1.- El modelo dual.....	166
4.1.2.- El modelo cooperativo.....	170
4.1.2.1.- Federalismo permisivo.....	171
4.1.2.2.- Federalismo centralizado.....	173
4.1.2.3.- Federalismo coactivo.....	174
4.1.2.4.- Federalismo pragmático.....	175
4.1.3.- Modelo competitivo.....	176
4.1.4.- Modelo asimétrico.....	178
4.2.- Personalidad jurídica de las entidades federativas.....	180
4.3.- El ejercicio del poder en las entidades federativas.....	183
4.4.- Análisis doctrinal de la figura municipal actual.....	190
4.4.1.- Concepto de municipio.....	192
4.4.1.1.- Etimología.....	193
4.4.1.2.- Definición doctrinal.....	193
4.5.- Ejercicio del poder en los municipios (primer nivel de gobierno).....	195
4.5.1.- Autonomía municipal.....	204
4.5.2.- Las entidades federativas y la normatividad municipal.....	211
4.5.3.- Los reglamentos municipales.....	213
4.5.4.- Conceptos de función y de servicio público.....	217
4.5.5.- Economía municipal.....	221

PROPUESTA.....	224
Reforma integral, sobre el municipio como primer nivel de gobierno.....	224
Proyecto de reforma constitucional integral, en relación con el municipio libre.....	235
Alcances y repercusiones de la reforma integral propuesta, en el texto constitucional.....	239
CONCLUSIONES.....	244
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	249

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, se presenta como un elemento indispensable exigido por la reglamentación universitaria, para tener acceso académico al grado de doctor, además de que se considera medio efectivo para inducir al jurado respecto de la información que se ha alcanzado, así como su correspondiente manejo de la misma; pero en lo particular, se considera como el inicio de una larga e interminable inquietud de avanzar en la investigación del tema central, en la medida de las posibilidades, con el fin de hacer una retribución a la institución considerada como "*alma mater*" por, haber dado la oportunidad de concebir el grano inquieto del saber y posteriormente en el transcurso de la formación, también haber proporcionado los elementos de dirección, desarrollo y supervisión del trabajo presente.

Hablar de la forma en que un estado se organiza y su estructura, es un reto ya afrontado por ilustres estadistas e investigadores, cuyas obras con su huella ideológica, subsisten en el panorama universal; y su influencia inevitable, no puede quedar al margen del presente trabajo, sobre todo en cuanto a los más representativos para el efecto. Es, pues, necesario en el desarrollo de esta tesis, incluir elementos diversos, sin los cuales, sería difícil entender y explicar el fenómeno político, social y jurídico de un pueblo o nación en su caso. Dentro de esta diversidad de circunstancias y elementos, se encuentran las variadas formas de integración de la institución municipal en el caso concreto de México.

De esta manera, y en el caso del presente análisis, se hace indispensable tomar en cuenta el crecimiento poblacional, económico y de madurez política de nuestro país, como una circunstancia constituyente del marco adecuado para plantearse en forma objetiva, el estudio del tema central

propuesta en el título de la presente investigación con motivo de obtener el grado de doctor en derecho, con el enunciado más acorde con el contenido aquí presentado correspondiendo al de: "Perspectivas político-jurídicas del municipio en México. (Primer nivel de gobierno en el sistema federal)".

Acorde con la reflexión anterior, implica llevar a cabo una serie de reflexiones sobre la institución del municipio, como resultado de una investigación, amplia y sólida llevada a cabo mediante una búsqueda en el horizonte documental, como debe desprenderse en razón de la actitud y acción científica, representada por el término investigar, contenido referente tomando en cuenta sus raíces latinas, que por sí mismas y en un buen derrotero, representan un proceso científico expresado como un resultado de consultar y tomar en cuenta los datos o huellas alcanzables por una inquietud o avidez de alcanzar un objetivo, aunque en determinados momentos, pendientes de ser comprobado en su totalidad y exhaustividad. Así pues, el origen latino del término, implica relacionarse con las huellas o datos históricos, sobre el concepto y sobre el desarrollo mismo de la figura o institución en comento. Así mismo el término investigar, proviene de otros dos vocablos previos: *in* y *vestigium*, donde la preposición *in*, expresa la idea de una dirección hacia el interior, aunque llanamente se traduzca por *en*, *respecto de*, entre otros vocablos sinónimos ofrecidos en los diccionarios; en tanto *vestigium*, es un término que, en su carácter de sustantivo representa significados como: huella, restos, algo sobrante, datos perceptibles, entre otros vocablos.

Dados los contenidos conceptuales anteriores, ofrece oportunidades para que, el tema sea abordado desde un marco teórico, y se entienda como una realidad, también conceptual que, representa retos sin límite alguno, sobre todo tomando como base las condiciones sociales, jurídicas y políticas de la población en estudio y en ocasiones no brindan la amplitud de criterio, necesarias para llevar a cabo una investigación con carácter axiomático, pues los elementos contenidos en la misma, son de naturaleza documental, con datos incrustados o rodeados de imaginación, en la penumbra de los tiempos y por consecuencia, su valor queda condicionado a posibilidades de teorías o de

leyendas, en calidad ropa de presentación que, acompaña la realidad de los acontecimientos, para justificar su contenido, su fin y prestancia en el marco conceptual de los comentaristas y estudiosos de dichos temas, conduciendo a poner en la trama idealizada los contenidos y datos en análisis.

El estudio sobre el funcionamiento del municipio con las características mencionadas como propias de una investigación, referirá los pensamientos vertidos sobre el tema que, se han expuesto en un contexto crítico en el correr de los años, convirtiéndose en puntos de vista surgidos de conceptos, ideas y prácticas, fundamentadas en la forma e interés de la organización natural de los pueblos, como indicativos de una madurez y desarrollo en su entorno cultural, social, político, económico y jurídico, cualquiera haya sido la latitud o geografía en que éstos existieron.

Hoy en día, la institución del municipio, representa una problemática singular, en ocasiones muy diversificada y que, requiere de claridad y definición, sobre todo en cuanto a su realidad comprehensiva y extensiva sobre su estructura administrativa, política y jurídica, incluyendo su órgano de gobierno: el Ayuntamiento, tanto al nivel federal como de cada entidad federativa en muchos de sus aspectos entre los cuales se debe considerar la delimitación del ámbito de competencias, sus atribuciones hacendarias, legislativas y jurisdiccionales que, en su caso como tal le corresponden y que deben ser especificadas en los textos normativos correspondientes.

Con base en lo anterior, la estructura jurídica municipal deviene en problemas de relación, sujeción, cooperación y responsabilidad participativa, considerados éstos como los elementos integrantes de su estructura fundamental del federalismo respecto de la presencia y participación de los Municipios, en el ámbito de las entidades federativas y del estado federal, con base en el contenido debidamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elementos dogmáticos, jurídicos y políticos, dignos de análisis y valoración teórica y normativa, por las consecuencias que representan.

En el contexto anterior, el tema del presente trabajo de investigación: *"Perspectivas político-jurídicas del municipio en México (primer nivel de gobierno en el sistema federal)"*, por su repercusión organizacional, da oportunidad para inquirir sobre la validez de su estructura y contenido conceptual, esto es, valorar entre otros muchos elementos, si el nivel de gobierno como municipio, está lo suficientemente sólido para representar, explicar y justificar teorías, conductas y formas organizacionales, hoy en día observables en el ámbito político y jurídico.

Además con la diversidad de pensamiento y de criterios, provocados con la reforma del estado, es posible integrar una referencia y análisis sobre la estructura del federalismo, en el marco de una diversidad de ideologías que, en la medida de su alcance representan puntos de vista y argumentaciones dignas de tomar en cuenta, dada también su influencia social, política, filosófica y social.

Precisando, con base en el protocolo de investigación, previamente autorizado y registrado, se menciona el área de investigación que, lo es el derecho constitucional y administrativo, continuando con la delimitación del tema, en el sentido de ser el presente siglo, un marco en el mundo de las organizaciones con funcionalidad y capacidad de respuesta, para actualizar y recuperar estructuras socio-políticas que, brindan a la ciudadanía mayor eficacia en los servicios a su cargo a través, de una mayor oportunidad de participación integral de los ciudadanos, quienes toman conocimiento y conciencia de su participación política o falta de ella, en la gestión y el desempeño de las autoridades en turno, refiriendo como punto de partida el otorgamiento del voto que, los habilita como titulares y responsables de la organización social y política, para promover y garantizar el bien general. Más aún hoy encontramos analistas y estudiosos del nuevo proyecto de estado mexicano, en el que la democracia, entiéndase participación, sea la base de su estructura.

Es pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que marca la naturaleza y garantía del proyecto de investigación, toda vez que,

el tema en comento, se sustenta en ella y de ella dimana la garantía y realidad del municipio como hasta hoy lo ha sido. Así se establece en el artículo 115 del texto constitucional, a pesar de las posibles lagunas e imprecisiones que, se han provocado con las reformas tibias, llevadas a cabo y sobre las que nuevamente se sientan proyectos de revisión en el ámbito cameral y en el de los acontecimientos sociales y políticos de nuestros días.

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, la metodología aplicada incluye aspectos documentales, comparativos, históricos e interpretativos, que conllevan a soportar su contenido y la propuesta final.

Es bien cierto que las reformas hasta hoy hechas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de notable avance, sin embargo es muy notorio que, tales reformas también adolecen de integralidad, pues mientras se habla ya de que, "I.- Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, ...", sin embargo en los párrafos anterior y sucesivos se mantiene la estructura de naturaleza administrativa, con resabios de tiempos históricos.

Con el fin de establecer el posible alcance de la investigación, incluyo el marco conceptual representado a través de los objetivos correspondientes:

Analizar la naturaleza social, política y jurídica del municipio junto con sus elementos como primer nivel de gobierno y sus implicaciones, en el marco constitucional, así como en la doctrina e historia, que conlleve a un proyecto de federalismo integral en México.

Con base en estos antecedentes, se presentan una serie de exposiciones y comentarios sobre el tema, sobre todo como respuesta a la inquietud de investigación valorativa en el ámbito político-jurídico, respecto de la institución municipal, caracterizada por elementos surgidos ocasionalmente en el paso de un siglo XX hacia el XXI, con ideologías y una estructura socio-política latente en el devenir histórico pero que intenta resurgir como necesaria e indispensable.

Por cuanto al planteamiento del problema, hoy en día la naturaleza política y jurídica del municipio como proyecto y realidad de un nuevo

federalismo, se encuentra una vez más en la mesa del análisis y de la discusión, como elemento alternativo de funciones desconcentradas y quizá descentralizadas, que permitan la mayor eficacia tanto en la estructura política, como en el ámbito de la recaudación y ejercicio de presupuestos directamente vinculados con la ciudadanía en el marco de su realidad concreta.

En nuestro país, dicha situación exige de un análisis sobre las perspectivas político-jurídicas del municipio en México, como un primer nivel de gobierno en el sistema federal, para que con fundamento y con un ambiente de seguridad política y jurídica, se adecue la normatividad necesaria, para alcanzar una estructuración política, con la participación democrática garantía del desarrollo nacional, a través de la cual los pueblos, sin distinción alguna, puedan acceder al ejercicio participativo, desarrollo y disfrute de satisfactores y bienes de servicio que le reditúen, sus derechos como individuo y ciudadano activo en el marco del nuevo proyecto de federalismo en el concierto de los pueblos.

La información anterior, da pie a plantear unas preguntas fundamentales: ¿Será el mismo criterio y concepción organizativa respecto del municipio, el que, se ha obtenido y concebido por los diversos pueblos a través de la historia, y por otro lado, se deba sostener y aplicar en lo futuro, en las condiciones de globalización y de una realidad socio-política cambiante?, o por el contrario en una actitud pasiva ¿será posible resignarse a una normatividad existente sobre el Municipio, como la forma más avanzada y definitiva para el desarrollo de los pueblos, comunidades o étnias arraigadas a una geografía, cultura y relaciones sociales en el marco diverso del país?, ¿Por qué no darle y reconocerle al municipio, la realidad de un primer nivel de gobierno dentro del sistema Federal?, ¿Acaso se piensa que la delimitación geográfica de los municipios, carece de capacidad de respuesta organizativa y por ende política y jurídica?, ¿No será más bien que las porciones de territorio conocidas como Municipio - tomando en cuenta las que se tienen con respecto a determinadas etnias-, han demostrado mayor madurez en cuanto al control político y jurídico de sus habitantes?, desde luego que las respuestas posibles, serán congruentes con la

columna vertebral en la que, se soporta el presente estudio llegando a la siguiente hipótesis general: "El marco normativo de los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, funcionó y respondió históricamente a situaciones precisas del pueblo mexicano, hoy presenta ya una perspectiva distinta y de mayor madurez ciudadana, con base en la realidad socio-política actual del país, y por tanto hace falta avanzar en cuanto al reconocimiento del municipio como primer nivel de gobierno, otorgándosele las atribuciones y funciones, que como institución gubernamental le corresponde, dando mayor efectividad y eficacia al desarrollo del federalismo".

Por todo lo anterior, en el primer capítulo se presenta el resultado de la investigación sobre la idea organizativa en la realidad socio-político de los pueblos catalogados como occidentales, y de los cuales se cuenta con mayor cantidad de información, analizando las formas de organización política nacionales e internacionales, que son sus estructuras representativas. Entre ellos se hace referencia al pueblo griego apreciado como el exponente del desarrollo cultural, y al pueblo conquistador de los romanos, pero siempre dentro de una continuidad de figura organizacional natural y correspondiente entre dichas culturas. Desarrollo alcanzado, desde luego, en el transcurso de los tiempos y de las generaciones, incluyendo la formalidad y seguridad con que, las mismas se manifestaron frente a diversas culturas y latitudes, como la oriental y en general la europea del norte y dada su importancia, pueden ser asimilables a la figura actual del municipio, sin perder de vista precisamente que, su estudio toma como base la estructura natural de los pueblos, en la medida de las repercusiones sociales y organizacionales -conceptos actuales- que en cada pueblo pudo haberse alcanzado.

En el segundo capítulo, se presenta una determinada cantidad de información documental, y a la vez en una forma de síntesis sobre las diversas características históricas que, en México conllevaron a la institución municipal, en un movimiento de auge ascendente desde la época precolonial hasta la colonial, en paradoja de lo ocurrido en la península española, donde por dichos

años la institución municipal era aniquilada, analizando el desarrollo del municipio en México, en el marco histórico y socio-político que lo han regulado.

Desde luego que tal situación sirvió históricamente para alentar y fortalecer con las ideas de independencia de la corona española, cuya influencia fue innegable en las consecuencias políticas e históricas suscitadas en los territorios conquistados y colonizados.

Así es como se llega al movimiento de independencia en el territorio de la Nueva España, momento en que la institución municipal entra en un período decadente o de ser ignorado en la estructura política fundamental, situación llevada al extremo en la época porfiriana.

En el estudio, también se llega al desarrollo y presencia en nuestros días, a partir del texto constitucional de 1917, con el apoyo de las reformas posteriores, de las cuales se pueden considerar de mayor importancia las de 1983 y 1999, por su repercusión actual, al poder incluir entre los diversos elementos de la institución municipal en comento, los geográficos, los étnicos, los ideológicos, los religiosos y los políticos de los pobladores nativos o avocados, proyectados hacia el ejercicio y elección de su propia forma de integración y participación ciudadana, con base en lo establecido en las normatividades correspondientes, como expresión de los principios políticos plasmados en la constitución.

En el tercer capítulo se ofrece una explicación conceptual, sobre los principios y elementos políticos, constitucionales y administrativos relacionados con la figura del municipio libre, en los que, el pueblo de los Estados Unidos Mexicanos ha cifrado su seguridad orgánica interna frente al concierto de los pueblos, con sus sostenidos y bemoles ocasionados por la armonía, efecto de la sinfonía épica del mundo cambiante.

El contenido de este capítulo, se desarrolla con el tema de la naturaleza y estructura del estado en su papel de ente fundante, e institución que ofrece el marco político necesario para llegar a integrar una serie de teorías al respecto, con base en el pensamiento de filósofos y politólogos, cuya prestancia es digna de reconocer.

A partir de dicha realidad, se expone el concepto sobre el elemento de la soberanía razón de la identidad del pueblo, incluyendo una información circunscrita a un tiempo y a un espacio determinados; posteriormente se hace un análisis sobre el fenómeno del federalismo como una alternativa de organización política de los pueblos, con el fin de obtener un concepto claro sobre la soberanía y sus formas de aplicación llevadas históricamente a la práctica en todos los países del mundo.

Así mismo se presenta un análisis del fenómeno poder, tanto en su concepto clásico de dominio, como la consideración sobre una teoría de naturaleza administrativa que lo es "el liderazgo situacional", cuyo objetivo es integrar la función del líder, en interacción constante con la madurez de sus seguidores, dependiendo de la situación existencial enmarcada con la ejecución de una tarea institucional, animada con la motivación respectiva, usando las bases de poder a fin de alcanzar la eficacia interactiva, tal como lo han enunciado los psicólogos como fruto de sus estudios y reflexiones, haciendo hincapié en sus efectos y su relación en el marco social, incluidas las posibilidades y formas de influencia social.

De igual manera se hace una exposición sobre la función pública, precisando su concepto y alcances, en su calidad de expresión del ejercicio del imperio del estado; se presenta así mismo su diferencia con el concepto de servicio público expresión representante de la necesidad que, tiene el gobierno municipal para dar satisfacción a las exigencias de la población gobernada, y desde luego que todos esos satisfactores llamados servicios, se encaminarán a garantizar su forma y calidad de vida, así como el desarrollo en todos sus tipos, sean educativos, culturales, deportivos, de vivienda y laborales, entre otros que son propios de las comunidades gobernadas.

Al final del capítulo, se toca el punto sobre la administración pública, haciendo una exposición en el sentido de que, dicha figura en su concepto amplio, rebasa el concepto manejado en forma tradicional, pues en ella se contemplan sus implicaciones y alcances en los diversos niveles de gobierno, así como en la diversidad de funciones en el ejercicio del poder, abarcando a la

función ejecutiva, legislativa y judicial; conceptos todos que, directa o indirectamente inciden en la realidad de la institución municipal en nuestro país.

En el cuarto capítulo, se presenta un marco de estudio y proyecto del municipio como primer nivel de gobierno en el sistema federal mexicano. En esta investigación, se tiene como objetivo que, a partir de los conceptos de federalismo, haciendo una referencia a las alternativas vividas por el pueblo norteamericano en su historia, haciendo referencia al federalismo español en fechas recientes con motivo de la lucha por la revaloración de las provincias integrantes, con elementos *sui generis* que, defiende su población pugnando por su independencia y reconocimiento por parte del gobierno central, a la autonomía y forma de gobierno, basándose en sus grupos étnicos ancestrales o bien con culturas propias, cuya influencia en la última constitución española ha quedado aceptada.

A continuación, se lleva a cabo una relación con la personalidad jurídica y el ejercicio del poder en las entidades federativas, donde todo está definido desde el marco político y jurídico, como se puede constatar en los textos constitucionales tanto federal como locales, elementos y situaciones establecidas y mantenidas hasta hoy, a partir de la independencia del país, consignados en el texto constitucional de 1824, como un país estructurado dentro de un sistema federal.

Para tener la oportunidad de aterrizar la información anterior, se presenta un marco conceptual sobre la institución municipal, incluyendo su concepto etimológico y doctrinal, en calidad de fundamento del tema sobre el ejercicio del poder en el ámbito municipal, con sus implicaciones sobre su autonomía, cuyo concepto abarca la libertad de darse, en su espacio y límites geográficos su propia normatividad y reglamentación, así como en los demás aspectos en cuanto a su gobierno o política, a lo jurídico, a lo administrativo y a lo financiero siempre con una participación democrática de su población.

En éste último renglón, se comenta la situación económica del municipio para que, finalmente, se pueda delinear un marco político-jurídico actual del municipio, a partir del marco normativo vigente en el ámbito federal y de las

entidades federativas, proyectando llegar a una estructura actuante de la institución municipal, acorde con las circunstancias de los pueblos enmarcados en la geografía, en la cultura y en la madurez del país, elementos operantes y sustento de una institución, base de la estructura del sistema federal, constituida por los tres niveles de gobierno, que son el nivel federal, el nivel local y el nivel municipal.

De igual manera, se comenta la diferencia entre los conceptos de "función pública" y "servicio público", atribuciones que, en diferentes textos han causado confusión en su desempeño su desempeño y por lo mismo provocan situaciones de riesgo organizacional, por encontrarse al margen de la constitución general o local.

A partir de lo anterior se expone un marco analítico-descriptivo soportado en el orden jurídico vigente y con fundamento en situaciones políticas similares, para ofrecer alternativas hacia una reforma integral a los artículos 40, 41 y 115 Constitucionales, en los que se reconozca y garantice al municipio, el primer nivel de gobierno, dentro de la estructura federal y dentro de los principios políticos, que caracterizan al texto constitucional.

Con esta investigación, se hace una presentación de posibles cambios y reformas normativas sobre las que, se dará la eficacia al primer nivel de gobierno municipal, dentro de un marco real y bajo los controles de supervisión y transparencia ciudadana.

Para finalizar se comenta que, el trabajo ofrece la oportunidad de incluir el resultado de una investigación teórica sobre el municipio, con el fin de observar la problemática que, hoy en día surge o puede surgir en las entidades federativas, para el apoyo y robustecimiento de una política municipal favorable y que, puede enriquecer la presencia de los tres niveles de gobierno: municipal, local y federal, reto inevitable desde el punto de vista poblacional y organizacional entre las diversas poblaciones del país.

Por otro lado, la inercia o realidad que, se presenta en el mundo educativo y de la investigación, no puede sustraerse a la presencia política, histórica y social, en virtud de la influencia provocada por la vorágine de la

supervivencia, dentro de una corriente globalizadora, que caracteriza el desenvolvimiento actual de los pueblos y por ello es necesario revalorar la naturaleza y función de la institución municipal.

A través de la investigación documental e histórica, se llega a tener la oportunidad de identificar el fenómeno institucional del Municipio, como órgano de gobierno republicano, democrático y popular que, ha devenido en la necesidad de establecer su marco jurídico-político y estructural dentro de lo que pudiera llamarse "marco jurídico municipal" o como en algunos puntos de vista se acepta como "código municipal" o bien "derecho municipal".

En una actitud de pleno reconocimiento tributo a mi Universidad Nacional Autónoma de México, la oportunidad brindada a través de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, para llevar a cabo mi sueño académico. En igual forma mi tributo y agradecimiento a todos los maestros que en mi vida han alentado la acción investigadora y en especial a quien en forma directa, dirigió mis actividades de investigación, hasta llegar a este momento. Seguro estoy de que la simple mención no es lo suficientemente amplia para recompensar su participación, sin embargo, vaya en este momento todo mi agradecimiento en general y en lo privado, circunstancia que justifica no mencionar individualmente a todos, por el riesgo de omitir alguno.

Capítulo Primero

LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN LA HISTORIA Y EN EL DERECHO COMPARADO, COMO ESTRUCTURAS ASIMILABLES AL MUNICIPIO MEXICANO

SUMARIO

1.1.- Las primeras organizaciones vecinales; 1.1.1.- Teorías sobre el origen del municipio; 1.1.1.1.- Escuela sociológica y jusnaturalista; 1.1.1.2.- Escuela legalista o juspositivista; 1.1.1.3.- Escuela histórica o anglo germánica; 1.1.1.4.- Escuela economicista; 1.1.1.5.- Escuela administrativista; 1.1.1.6.- Escuela étnico-cultural; 1.1.1.7.- Juicio personal sobre el alcance de las teorías; 1.1.2.- La geografía; 1.1.3.- Elementos organizacionales; 1.2.- Los municipios romanos; 1.2.1.- Los aspectos socio-políticos en Roma; 1.3.- Los municipios españoles; 1.3.1.- Carlos V y su mundo socio-político; 1.3.2.- Alejandro VI y las bulas pontificias; 1.4.- Estudio comparativo de la estructura y función de organizaciones similares: 1.4.1.- Las comunas en Francia; 1.4.2.- Los condados; 1.4.3.- Los municipios en Alemania; 1.4.3.1.- La *selbstverwaltung municipal alemana*.

1.1.- LAS PRIMERAS ORGANIZACIONES VECINALES.

Desde los orígenes del hombre en el mundo, la necesidad o conveniencia de convivir e integrar grupos ha sido su característica más obvia, observable e importante, que ha dado oportunidad para llevar a cabo estudios, investigaciones e interpretaciones, que pueden iniciarse con el análisis del hombre como *Zoon πολιτικον* de Aristóteles; bien como el *homo socialis* aquinatense; bien como el *homo homini lupus* presentado en el Leviatán de Hobbes; bien como el *super hombre* de Nietzsche; bien como la conciencia racional filosófica idealista; o bien como el *homo oeconomicus* de Marx.

Cualquiera que sea la doctrina o teoría que pretenda explicar la realidad del municipio actual, siempre va a tener coincidencias con la relación y la cohesión que genera la comunidad, con base en su situación de vecindad o relaciones de sangre, afinidad, costumbres o cultura de los grupos humanos. Es

la relación constante de vecindad, la que da oportunidad de tener identidad y conocimiento de quienes viven al lado, al frente o en el entorno de grupos primarios y elementales de la sociedad, en el momento que se le reconoce al hombre como elemento básico de la misma. Viene bien en este sentido, el pensamiento concretizado por el doctor Jorge Fernández Ruiz cuando expresa:

...con frecuencia, el primer encuentro de los seres humanos de nuestros días con los entes públicos y el derecho se da en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal.¹

Con base en los principios sociológicos, se caracteriza a estos grupos como primarios, en los que no existe formalidad, normatividad con la pretendida coercitividad actual, pero que sí se da mucha cohesión entre sus integrantes, en orden a la consecución de los objetivos comunes, consensados y compartidos. Esta es la forma de como se tiene mayor participación y solidaridad en beneficio de los integrantes de la comunidad.

En este sentido es oportuno tomar en cuenta la idea de Rodolfo Stavenhagen y Tania Carrasco, en el sentido de que se puede afirmar que el municipio como realidad primaria, ha estado sujeto a variables institucionales, políticas, jurídicas y culturales, que hacen de su estudio y propuestas de fortalecimiento un asunto complejo y más aún tratándose de municipios de minorías étnicas. No obstante, la finalidad es proporcionar algunas líneas generales que parten de dos realidades: primero, el municipio constituye el primer elemento social y territorial del individuo; segundo, las minorías étnicas

¹ Fernández Ruiz, Jorge *et al.*, *Régimen Jurídico Municipal en México*, México, Porrúa/UNAM, 2003, Introducción XI.

definidas por criterios culturales: lingüísticos, autoidentificación y pertenencia al grupo constituyen una realidad manifestada en su cultura viva².

Es un ejemplo del elemento de vecindad y cultura, el desarrollo de los pueblos antiguos, que dentro de su simplicidad alcanzaron niveles de vida, de conocimientos, de organización y de fortaleza tales, que hoy en día mantienen su influencia como parámetros organizativos; de ellos están: a) la *πολις* griega como expresión e integración de los *δemos* que, equivalían al concepto de lo conocido hoy como caseríos, rancherías o barrios, pues en situaciones críticas y de riesgo militar se integraban en forma solidaria para su defensa, como lo acontecido con las guerras del Peloponeso, la guerra con Troya, la invasión pérsica; situaciones todas ellas que una vez superadas, condujeron a los pueblos griegos a períodos de paz y de desarrollo autárquico y autónomo; b) la *civitas* romana inicial, y que en su oportunidad llevó a su pueblo a la hegemonía militar, cultural y de gobierno, dando origen a las estructuras de: *Municipia socii*, *Municipia foederata*, *Municipia coercitia*; tal como lo mencionaré al referirme al tema de los municipios romanos, o bien la estructura de las comunidades y de los pueblos prehispánicos, en los que la seguridad, llámese convivencia y bien común o subsistencia, fueron unas de las razones para mantener su cohesión y su relación de vecindad en la diversidad de pueblos y culturas que compartieron su territorio.

Considero a la calidad de vida, de urbanización, de servicios públicos y de cultura, las que en el correr de los tiempos, han marcado el nivel de identidad y de las formas de organización de los pueblos, tales como caseríos, rancherías, villas, pueblos y ciudades.

Lo anterior ha dado lugar a que a través del estudio del fenómeno organizativo, se hayan elaborado diversos criterios y teorías sobre el mismo, que a continuación expongo.

² Stavenhagen, Rodolfo y Carrasco, Tania, *La diversidad étnica y cultural*, en Florescano, Enrique (coord.), *El patrimonio nacional de México*, t. I., México, CONACYT/FCE, 1997, p. 260.

1.1.1.- Teorías sobre el origen del municipio.

Aún cuando el fenómeno gregario y organizativo, es propio del ser humano y lo acompaña desde su aparición en la tierra, en ocasiones existen algunos fenómenos organizativos con ciertas similitudes con el concepto-realidad en estudio, y son mencionados como antecedentes del municipio, así lo expresa el doctor Moisés Ochoa Campos, quien describe a la *πολις* como “La ciudad griega, que llegó a constituir un auténtico estado municipal”.³

Junto con el marco histórico anterior, también debo hacer referencia a un conjunto de elementos que van a caracterizar al concepto-realidad en comento, sobre todo si se toman como características percibidas de su realidad y por lo tanto inseparables de su concepto.

Es posible, sin embargo que el disentimiento sobre los mismos, pueda dar origen a visiones diferentes; sin embargo, lo aquí expuesto no es aportación fortuita, sino con fundamento en el análisis de las diversos estudios por expertos e investigadores de la estructura municipal en el correr de los tiempos.

Ante el proyecto de la presente investigación y con base en los datos acotados anteriormente, no puedo pasar por alto exponer una síntesis de las teorías respecto a la naturaleza del municipio, omitiendo desde luego un tratado específico de cada una.

1.1.1.1.- Escuela sociológica y jusnaturalista.

Esta teoría está acorde con el pensamiento Aristotélico del *ζοον πολιτικον*, en el sentido de propiciar en el ser humano la formación de “una agrupación natural de tipo local”⁴, en virtud de que la convivencia en un

³ Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio. Su evolución institucional*, México, BANOBRAS, 1981 p. 63.

⁴ Aristóteles, *La política*, México, Porrúa, 1989, p. 38.

espacio definido, provoca que sus habitantes compartan necesidades y objetivos de interés común, como lo comenta el autor Pascaud:

La constitución de los municipios, se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los espacios del todo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre.

En segundo lugar, por consecuencia completamente natural, experimenta las necesidades de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así cómo la asociación municipal que se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formado las naciones.⁵

En este sentido yo quiero acotar, una vez más, que el uso del término municipio, en manera alguna representa la realidad descrita de los pueblos de la antigüedad, ya que las similitudes observables, no dejan de ser sólo coincidencias organizativas, acordes con la cultura de los pueblos.

En este punto el doctor Carlos Quintana Roldán,⁶ hace una exposición muy pormenorizada de esta teoría sobre el municipio, y desde el punto de vista constitucional, concatena el área sociológica con la jusnaturalista en el sentido de que la organización municipal al igual que el individuo, tiene derechos fundamentales *per se* y que la ley y el estado deben reconocer; en este orden, dichos derechos son superiores a los del estado y a la misma ley, provengan de sí mismos o de un ente superior, según las expresiones filosóficas de la corriente aristotélico-tomista, o bien del racionalismo en su caso.

La organización que, se asimila al municipio en los pueblos antiguos, según esta teoría, se fortalece con las opiniones de varios autores, tales como

⁵ Pascaud, en Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, p. 142.

⁶ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2002, p. 7.

la de Efrén Córdoba: "El municipio es una realidad social anterior a la ley",⁷ Gumersindo Azcárate: "El municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del estado",⁸ Adriano Carmona Romay: "La comunidad local, ... es instintiva, natural y espontánea",⁹ Alexis Charles-Henri Clérel (Seigneur de Tocqueville): "El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas artes que haya hombres reunidos se forma un municipio",¹⁰ Adolfo Posada: "El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista",¹¹ Antonio María Hernández: el municipio "es una comunidad natural que tiende al bien común..."¹² y la tesis de Licenciatura en derecho del doctor Eduardo Torres Espinosa¹³ entre otros.

En sus características esenciales, la teoría anterior se sintetiza con los siguientes principios, desde el punto de vista sociológico:

- 1.- La existencia del municipio es un producto primario de la sociabilidad humana.
- 2.- La existencia del municipio es anterior al estado y al derecho.
- 3.- El poder municipal se justifica directamente en la voluntad solidaria y espontánea de los miembros de la comunidad.

Y desde el punto de vista iusnaturalista:

- 4.- El municipio tiene derechos previos, no otorgados por el estado.

⁷ Cordova, Efrén, *Curso de Gobierno Municipal*, Puerto Rico, Ed. Universitaria de Puerto Rico, 1964, p. 59.

⁸ Azcárate, Gumersindo, *Municipalismo y Regionalismo*, Colección Administración, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 24.

⁹ Carmona Romay, Adriano G., *Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio*, La Habana, Librería Martí, 1950, p. 17.

¹⁰ Alexis-Charles-Henri Clérel, citado en Quintana Roldan, Carlos, op cit., nota 6, p. 9: "La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partut ou il y deshombres reunis, il se forme de soi-meme une commune. La société communale existe donc chez tous les peuples, quels que soient leurs usages et leurs lois ; c'est l'homme qui fait les royaumes et cree les republicues ; la commune parait sortir directement des mains de dieu.

¹¹ Posada, Alfonso, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936, p. 52.

¹² Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal*, Buenos Aires, Ed. De Palma, 1971, p. 155.

¹³ Torres Espinosa, Eduardo, *El municipio, base de la organización política estatal*, tesis profesional de licenciatura, Acatlán, México, 1981, p. 33

- 5.- El fundamento y origen de los derechos municipales provienen de la naturaleza misma, bien como producto de una voluntad superior y divina, o bien del orden y armonía general del universo.

1.1.1.2.- *Escuela Legalista o Juspositivista.*

Acorde con su fundamento filosófico, se caracteriza por su formalismo y naturaleza exclusivamente jurídica, al sostener que, el municipio es creación plena y exclusiva del estado, de quien obtiene su realidad, personalidad jurídica, patrimonio y competencia, aún cuando la comunidad preexista en territorio determinado.

En este sentido expresan sus puntos de vista los juristas: Ignacio Burgoa, el municipio es determinación exclusiva del estado,¹⁴ Hans Kelsen: "Una teoría del estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres...",¹⁵ Daniel Hugo Martins: "La institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del estado,...",¹⁶ John Dillon: "un organismo artificial creado por la ley"¹⁷ y William Munro: "La creación de una corporación municipal es un acto del soberano poder de hacer leyes"¹⁸.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1986, p 817: "El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan"

¹⁵ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho y del estado*, Buenos Aires, Ed. Universitaria, 1987, p. 189.

¹⁶ Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1987, p. 56.

¹⁷ Dillon, John F, *Commentaries on the law of municipal corporation*, Boston, Little Brover and Company, 1911, p. 118.

¹⁸ Munro, William B., citado en Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 11.

1.1.1.3.- Escuela histórica o anglo germánica

La teoría en comento, considera como base las modalidades orgánicas, surgidas espontáneamente en el correr de los siglos,¹⁹ en las que la ley no determina condiciones indispensables para poder constituir una organización municipal; por tanto la variedad y asimetría son sus características y para el efecto, la existencia de un nuevo municipio sólo requiere de un acto específico volitivo de una autoridad ex profeso, dando origen a una autoridad local subordinada.²⁰

Es una característica de los países anglosajones, donde hasta la fecha se encuentran variedad de estructuras municipales como en Inglaterra los *parish*, *Rural District*, *Urban District*, *Municipal Borough* y *Country Borough*. De igual forma en Suiza se encuentran los *zivilgemeiden* (civil), *ortsgemeiden* (territorial), *viertelsgemeiden* (de barrio), *burgergemeiden* (de burgueses) y *einwohnergemeiden* (de Habitantes).

1.1.1.4.- Escuela Economicista

Tal como su denominación lo indica, la base que sustenta esta teoría es la consideración de la evolución de las instituciones económicas de cada municipio,²¹ apoyado en su conformación social y régimen de vecindad, al margen de la normatividad que sobre esta realidad pudiera darse o existir en cada pueblo. Se sustenta esta corriente teórica en las expresiones de personalidades que en el ámbito económico han expuesto pensamientos

¹⁹ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, Pág. 12.

²⁰ Fairlie, John A, *Enssays in municipal administration*, en Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 16.

²¹ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 13.

similares, tales como Nitti²², Max Weber,²³ causando así un criterio municipal fundamentado en la autarquía, antes que en otros elementos.

1.1.1.5.- Escuela Administrativista

En forma singular Francia es el país en que por antonomasia se organiza el municipio bajo la naturaleza administrativista, a partir del decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789,²⁴ a través del cual se suprime cualquier tipo de organización particular, otorgando al jefe de la nueva corporación municipal reconocida en cada población, el título de *maire*, confirmando lo anterior Diez Brumario, el 31 de octubre de 1793, al unificar la nomenclatura con el término de *commune*. Esta corriente francesa alcanza su máxima centralización en el imperio Napoleónico,²⁵ como bien lo relata Vivien, rapporteur de la ley de 1837: "Los municipios no son más que una simple división administrativa del territorio; constituyen la última de las circunscripciones de las que desciende la autoridad pública".²⁶

Por tanto y en estas condiciones, el municipio viene a ser un apéndice de la organización estatal descentralizada. En esta línea de pensamiento se encuentran los autores Leon Duguit y Gastón Geze, citados por Alberto Demicheli, en el sentido de que: "...el municipio es una vasta red de servicios públicos vecinales, de carácter especializado y técnico, que exigen para su eficaz prestación, un régimen descentralizado de un gobierno autónomico".²⁷

²² Nitti, citado en Schwerert Ferrer, Arnoldo, *Curso de derecho municipal*, Maracaibo, 1967, p. 47. "...la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica".

²³ Weber, Max, *Economía y sociedad*, en Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 13.

²⁴ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 14.

²⁵ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 12.

²⁶ Vivien, citado en Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, p. 74.

²⁷ Demicheli, Alberto, *Relaciones entre el municipio y el estado*, Primer Congreso Panamericano de Municipios, p. 18

En esta misma línea no puede desconocerse la obra del doctor Gabino Fraga en México, con sus repercusiones políticas en el país.

1.1.1.6.- Escuela Étnico-cultural

Es ésta, una tendencia de corte latinoamericana,²⁸ a fin de que la organización municipal sea la responsable, de preservar los valores étnicos y culturales de las comunidades, en virtud de la continuidad y mantenimiento de usos, tradiciones y costumbres que, representan riqueza nacional conjunta en la diversidad del territorio. Un ejemplo de lo anterior se representa en México con las reorganizaciones municipales en algunos estados de la federación como Puebla, Oaxaca, Coahuila, Colima, Chiapas y Tlaxcala entre otros. Tal decisión se robustece con los criterios de sociólogos y juristas de nuestros días como Rodolfo Stavenhagen,²⁹ Tania Carrasco, Marcos Kaplan,³⁰ Alicia Hernández Chávez,³¹ Luis Villoro,³² Héctor Díaz-Polanco,³³ Laura Trigueros,³⁴ algunos de ellos ya citados en páginas anteriores.

²⁸ Quintana Roidán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 14.

²⁹ Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, Colegio de México, 2001, p. 82.

³⁰ Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 124.

³¹ Hernández Chávez, Alicia, *México una breve historia. del mundo indígena al siglo XX.*- México, FCE, 2002, p. 413.

³² Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Piados/UNAM, 1999, p. 115.

³³ Díaz Polanco, Héctor, *Autonomía regional. la autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 1999, p. 164.

³⁴ Trigueros, Laura, "Nacionalidad federal y nacionalidad local", *Revista Alegatos UAM*, México, número 1, septiembre-diciembre de 1985, p. 58.

1.1.1.7.- Juicio personal sobre el alcance de las teorías

Emitir un juicio personal respecto de la línea de pensamiento sobre las teorías mencionada anteriormente, es una acción que puede variar desde la plena descalificación tendenciosa, hasta la plena aceptación comprometida; sin embargo en mi carácter de investigador, únicamente me concreto a exponer puntos positivos o negativos, dejando la posibilidad de libertad de pensamiento.

I.- En cuanto a la **Escuela Sociológica y Jusnaturalista**.- más bien se trata de características asimilables a la figura jurídica que hoy conocemos como municipio y que en todo caso serían elementos que pueden fortalecer en el tiempo la figura en comento. En este orden de ideas sus principios pueden simplificarse a los siguientes:

- 1.- Los elementos que las agrupaciones humanas han adquirido por su forma natural, son elementos que jurídicamente pueden soportar a la organización municipal actual;
- 2.- Lo que es anterior al estado y al orden jurídico, no es el municipio, sino los elementos que lo distinguen.
- 3.- El poder municipal se justifica directamente en la voluntad solidaria y espontánea de los miembros de la comunidad.

Y desde el punto de vista iusnaturalista:

- 4.- El fundamento y origen de los derechos municipales provienen de la naturaleza misma, bien como producto de una voluntad superior y divina, o bien del orden y armonía general del universo.

II.- La **Escuela Legalista o Juspositivista**, caracterizada por su formalismo jurídico, desconoce a la comunidad que preexiste en territorio determinado; por lo tanto al surgir el de la voluntad exclusiva del estado y al considerarlo como una estructura impuesta, rompe con la evolución de la sociedad, desconociendo el tránsito de las instituciones sociales que, han

devenido y devienen en instituciones jurídicas por la naturaleza e importancia de las formas de vida protegidas jurídicamente.

III.- Escuela histórica o anglo germánica.- Las modalidades orgánicas surgidas espontáneamente en el correr de los siglos, con su variedad y asimetría no es la razón suficiente para que un municipio, únicamente requiera de un acto específico de autoridad y por ello justifiquen su subordinación, más bien se debe conjuntar ambos elementos en aras de perfeccionar las formas organizativas, dentro de un sistema jurídico preciso.

IV.- La Escuela Economicista.- En cuanto a la integración del cambio cualitativo y cuantitativo de las Instituciones, lo único que yo considero que no corresponde a la totalidad de la realidad municipal, es su reducción al ámbito económico en forma exclusiva, ya que existen ámbitos colaterales como el político, el cultural, el religioso, el ideológico entre otros, los cuales superan en mucho la sintomatología municipal fundamentada en la autarquía.

V.- La Escuela Administrativista.- Que presenta similitudes con el iuspositivismo, y al considerar al municipio como una simple división administrativa, hoy en día en nuestro caso de México, provoca conflictos étnicos, económicos, culturales, religiosos, ideológicos y geográficos, en contra de la libertad evolutiva de los pueblos y con serios problemas para las mismas autoridades municipales, locales y federales.

VI.- La Escuela Étnico-cultural.- En consonancia con el jusnaturalismo, para mí ofrece mejores alternativas, que si bien no son universales, sí tienen validez en cuanto a nuestras características propias de México. En este sentido un nuevo sistema jurídico municipal, tendrá que dar cabida a elementos que hasta hoy no habían despertado el interés de los juristas, y sí lo han venido sosteniendo los politólogos, con nuevas formas de estructura municipal, como ejemplo hoy podemos observar el caso Oaxaca, Tlaxcala, Puebla y Chiapas.

En fin ante la exigencia de una actitud crítica, tengo que confesar mi punto de vista sobre las diversas teorías inclinándome por la iusnaturalista, la Sociológica y la Étnico-cultural, como un resultado ecléctico y toda vez que, la ciencia avanza no sobre los puntos de vista negativos, sino principal y fundamentalmente, tomando como base de su avance, los elementos positivos

1.1.2.- La geografía.

Es un hecho innegable y observable que el municipio, se establece en un espacio físico y por ende geográfico, como fenómeno organizativo, donde interviene el ser humano y la sociedad, tal como lo he comentado en líneas superiores, la vecindad de los individuos en las comunidades o pueblos organizados, es el elemento primordial de la institución municipal, pues con sus efectos de tipo social, reflejados en lo sitios elegidos para establecer la residencia, permite que, sean localizados, estudiados e investigados siempre en relación con sus características topográficas, tanto orográficas como hidrográficas que condicionan su asentamiento y su entorno, como el maestro Ely Chinoy lo expresa: "La naturaleza de la base territorial afecta en muchos sentidos la estructura social de la comunidad y sus modos de vida".³⁵

De alguna forma la geografía, es un elemento o condición que influye dentro de la forma de estructura y organización, proyectando igualmente sus resultados y conductas, aún previos a la figura propiamente dicha de municipio, o bien a consecuencia de su establecimiento.

En nuestro país, es inevitable e insoslayable tomar en cuenta la estructura topográfica nacional en la que se han establecido las comunidades, así como el esfuerzo político posterior para regionalizar o establecer órganos de gobierno bajo una estructura homogénea, dadas las condiciones reales en las

³⁵ Chinoy, Ely, *La sociedad. Una introducción a la sociología*, México, F.C.E., 1974, p. 218.

que, intervienen los elementos geográficos, étnicos, culturales y los recursos económicos.

La situación en México, fue resultado de un ámbito vertical y uniforme como característica de decisiones, fundamentos y situaciones administrativo centralistas, implantadas en nuestro país desde principios del siglo XX. Sin embargo en el ámbito federal y local, se han originado proyectos y estructuras que, conjugan esfuerzos diversos para implantar sistemas y programas de apoyo municipal, también caracterizados con una homogeneidad igualitaria, originada en la cúpula del poder tanto de nivel federal como local, en los que, por razones obvias de estructura geográfica y cultural en México, no se han propiciado, ni obtenido desarrollos satisfactorios y duraderos, ya que, en realidad los datos históricos nos han ofrecido resultados por demás dispares, que en ocasiones han dado lugar a situaciones de marginación política, jurídica, social y económica.

Es indispensable ante la problemática observada en el país, analizar, reevaluar y condicionar el elemento geográfico con el resto de los elementos que inciden en el desarrollo comunitario, para poder aprovechar el crecimiento de los pueblos en un entorno congruente, en el marco de los elementos geográficos como condicionantes que: "Constituyen una coordenada sociocultural indispensable para localizar al individuo o al grupo dentro de un universo sociocultural".³⁶

En este sentido físico, es de mucha importancia tomar en consideración el comentario de Laura Trigueros,³⁷ cuando señala que el ámbito territorial se refiere a la sujeción específica entre el individuo y el sistema federal, que se da en un área determinada, de donde se deriva el concepto de doble o triple ciudadanía con base en el lugar, entendido como componente geográfico que forma la realidad individual. Al respecto el tema de la doble ciudadanía es ya tratada por varios autores que exploran las posibilidades de la minorías en estados nacionales. En esta línea se cuenta, como preludeo a esta

³⁶ Sorokin, P. A., *Sociedad, cultura y personalidad*, México, C. F. E., 1960, p. 306.

³⁷ Trigueros, Laura, *op. cit.*, nota 34, p. 58.

consideración, el referente regional y federal norteamericano que, crea a partir del municipio y del estado-miembro, un sentimiento hasta de triple nacionalidad.³⁸

Para el Autor Héctor Díaz-Polanco,³⁹ no hay colectividad en su sentido político sin ámbito territorial. De esta forma, de la combinación del principio de la personalidad –que sostiene la separación de la población de acuerdo con su integración cultural con independencia de territorio- y por otro lado el principio de territorialidad, conducen al punto teleológico de que, al interior del municipio de minorías étnicas, estén presentes los rangos político-jurídicos propios del federalismo, asegurando prácticas culturales, que a fin de cuentas conduzcan a la plena garantía de la coexistencia y fortalecimiento de la unidad del estado.

Ahora bien, respecto del municipio, si el principio de personalidad junto con el de territorialidad, son discutibles por su trascendencia en lo político y por ende su respectivo reconocimiento jurídico es dable en determinado momento; sin embargo la sola cultura justificaría prácticas eminentemente circunscritas en un territorio propio de los espacios municipales, como lo justifica en México el estado de Oaxaca, en el que los municipios se ven enriquecidos funcionalmente en lo político y jurídico, con la participación, los usos y costumbres de sus habitantes.

Finalmente, en la doctrina jurídica con razonamientos de justificación, hoy en día subsisten teorías organizacionales con el afán de entender la diversidad estructural política y jurídica en el concierto de los pueblos. Para sus efectos consideran al territorio del municipio, desde tres puntos diversos y que en forma simple se conocen como:

1.- El sistema **geométrico o francés**, “que considera que el estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formaciones naturales”.⁴⁰

³⁸ Tunc, André, *El derecho en Estados Unidos*, Barcelona, Colección ¿Qué sé?, 1971.

³⁹ Díaz Polanco, Héctor, *op.cit.*, nota 33, p. 164.

⁴⁰ Carmona Romay, Adriano, *Notas sobre la autonomía del municipio*, La Habana, Librería Martí, 1950, p. 60.

2.- El sistema **natural o suizo**, en el que la división del territorio se acomoda a la topografía natural de los lugares y a la tradición e historia de los mismos.

3.- El sistema **mixto o inglés**, que utiliza los dos tipos anteriores, bien con una división legal o bien histórica o natural, respetando la división de los municipios de raíz histórica, con base en las condiciones del territorio, sin perjuicio de que, los servicios estatales se acomoden o no a la división municipal, cuando requieran un área territorial mayor.⁴¹

A fin de cuentas, el elemento geográfico en el municipio, además de ser espacio material donde la población se asienta para desarrollarse, con acotaciones de fronteras naturales, artificiales o convencionales,⁴² también delimita la esfera competencial de validez de un sistema normativo vigente, que por su naturaleza, se clasifica en tres niveles estructurales: federal, local y municipal,⁴³ concepto que toma descripción directa con lo expuesto por el doctor Miguel Acosta Romero⁴⁴ y el doctor Jorge Fernández Ruiz en la obra coordinada por éste último, en el sentido de que: "*La población, es un conjunto de personas relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan una zona geográfica ya determinada y además unidos por elementos culturales, políticos y sociales*".⁴⁵

En este orden de ideas Herman Heller también afirma: "El territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir el territorio establece la comunidad de destino en la tierra".⁴⁶

⁴¹ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 152.

⁴² Fernández Ruiz, Jorge *et al.*, *op. cit.*, nota 1, p. 67.

⁴³ Schmile Ordoñez, Ulises, "Territorio", *Diccionario jurídico mexicano, t.VIII*, México, Porrúa, 1985, p. 268.

⁴⁴ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989, p. 139.

⁴⁵ Ángeles Reynoso, María Eugenia, *El territorio y la población del municipio*, en Fernández Ruiz, Jorge *et al.*, *op. cit.*, nota 1, p. 67.

⁴⁶ Héller, Herman, *Teoría del estado*, México, F. C. E., 1971, p. 295.

1.1.3.- Elementos organizacionales

A medida que el ser humano se ha venido relacionando con sus semejantes o bien bajo las condiciones ambientales, siempre ha encontrado y aprendido nuevas formas de estructurarse y organizarse, siempre con el afán de obtener los satisfactores necesarios y más convenientes para su subsistencia, tanto individual como colectiva.

En ocasiones la historia, la geografía o bien el medio en general ha exigido formas de convivencia rica en lazos valorativos o pobre en los mismos, pero siempre con carácter de solidaridad, como miembro de la especie. Tal circunstancia se percibe en escritos de personajes célebres, sociólogos, politólogos, psicólogos y en general de estudiosos del elemento organizativo humano, como Maquiavelo, Hobbes, Rousseau, Max Weber, Marx, entre otros muchos que, en un afán de querer enumerarlos puedo llegar a omitir alguno.

El municipio como organización para que, tenga éxito y resultados benéficos en general, requiere de la participación de todos y cada uno de los individuos integrantes de dicha institución, entendido el concepto de organizar, desde el punto de vista administrativo, consiste *en* "distribuir responsabilidades, funciones a todos y cada uno de los elementos integrantes del grupo"⁴⁷ que, en el caso que nos ocupa es el municipio.

En la medida que los pueblos crecen, sus necesidades también se acrecientan y es por ello que vemos hoy con ojos de satisfacción la estructura política, social y jurídica del municipio, que a través de los tiempos en el presente ha adquirido nueva personalidad, nuevas funciones y nuevos compromisos, tales como que en el entorno mexicano, se considere como un nivel de gobierno, a diferencia de los constitucionalistas del siglo XX, quienes consideraron al municipio, única y exclusivamente como apéndice de la administración pública.

⁴⁷ Hersey, Paul y Blanchard, Ken, *Estilo eficaz de dirigir*, México, IDH, 1981, p. 26; más información en Hersey, Blanchard y Jonson, *Administración del comportamiento organizacional*, México, Prentice Hall, 1998, p. 7.

Con la reforma de 23 de diciembre de 1999, la posibilidad de participación ciudadana tiene perspectivas y responsabilidades de mayores éxitos sociales, políticos y jurídicos. También es de considerar que con las reformas de 14 de agosto de 2001 a la misma constitución, se da pie para una revisión y posible redistribución de la geografía municipal a nivel de cada entidad federativa, retomando dentro de la realidad en nuestro país, de las étnias, que aunque con recursos económicos y administrativos reducidos, sin embargo con sus recursos culturales y de solidaridad, han demostrado no sólo su existencia, sino sus capacidades de desarrollo y riqueza humana, elementos que, por siglos, los han mantenido y les han dado la posibilidad de continuidad socio-política, a pesar de la marginación que, la historia, la economía, la política y los organismos centrales jurídico-políticos han propiciado, voluntaria o involuntariamente, considerándolos en ocasiones como un grupo poblacional ajeno totalmente al desarrollo. Sin embargo sus raíces cuentan con principios frecuentemente ininteligibles por parte de "la civilización", realidad con la que en su simpleza y sencillez demuestran hoy, más interés por su desarrollo solidario.

1.2.- LOS MUNICIPIOS ROMANOS.

Si bien en la actualidad los estudios sobre el fenómeno municipal, en ocasiones tienen aspectos y características del momento presente, sin embargo, tal forma de organización en comento, con entornos sociales y de desarrollo elementales y diversos, siempre fueron históricamente caracterizados por la cultura de sus actores directos.

En este marco, los investigadores colocan el nacimiento o aparición del municipio, como forma de organización política, en Roma hacia el año 510 a. C. con Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papyrio coleccionó y presentó un documento que, dieron en llamarlo *lex papiria*, o Papiriano⁴⁸; después de

⁴⁸ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 32.

haberse establecido en el marco histórico romano, una diversidad de términos para identificar las congregaciones de ciudadanos, tales como: *vicus*, *i* = aldea, *urbs* = urbana, o bien las *oppidum* fortificadas a partir de la época de las conquistas legionarias, o *civitas* = población con mayores elementos organizativos.

Con base en que, "Roma no se hizo en un día", el desarrollo del pueblo romano en el correr de sus días, fue incorporando elementos e instituciones políticas y jurídicas, que fortalecieron forma de vida, su cultura e imperio sobre los pueblos circunvecinos y los conquistados. Así en este contexto, es preciso no olvidar que la identificación de las ciudades más importantes y representativas en el ámbito político y jurídico, correspondió a situaciones muy específicas, sobre todo en el ámbito político-municipal, en este aspecto el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, comenta que: "Según Cicerón, el municipio en Roma era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba de fuero de la vecindad romana. ... y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos romanos".⁴⁹

A su vez, el municipalista Reynaldo Robles Martínez, también comenta que:

"La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma".⁵⁰

Similar punto de vista es el del autor Daniel Moreno:

En Roma es indudable, y se considera con pruebas indubitables, que alcanzó una gran vitalidad, los servicios municipales de la época, lo mismo la higiene que el drenaje, la limpieza que la policía, las diversiones y todo tipo de servicios, eran perfectamente atendidos por las municipalidades.⁵¹

⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 14, p. 886.

⁵⁰ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2002, p. 59.

⁵¹ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, p.

En este tenor puede concluirse que: "la ley en Roma, no sometía a los pueblos o ciudades con estatutos uniformes, sino que respetaba sus condiciones peculiares".⁵²

Confirma lo anteriormente expresado el autor Andrés Angulo Pérez : "Roma conquistaba los pueblos con las armas de sus legiones, pero mantenía la dominación por la flexibilidad de sus normas locales de gobierno, que permitían amplia autonomía administrativa".⁵³

No está fuera de contexto, considerar que una característica natural del pueblo romano fue el ser aguerrido y conquistador, como lo expresan en su porcentaje de acierto las leyendas que, en el mismo pueblo y sus limitrofes se tejieron a partir de la fundación de Roma. De ello dan testimonio al interior, la muerte de Remo al franquear el surco divisorio como límite de la ciudad, el rapto de las mujeres sabinas y en fin la lucha interna entre patricios y plebeyos, los triunviratos y traiciones, así como al exterior su lucha por subsistir entre los pueblos etruscos y colindantes. Desde luego que esta característica fue creciendo hasta llegar a extender el dominio de las falanges y legiones hasta los límites del mundo conocido continental y allende el mar Mediterráneo.

Las glorias heroicas y épicas de este pueblo romano, son conocidas a través de escritos como los de César, Séneca, Virgilio, Cicerón, Tácito entre otros, de los cuales sobre la acción conquistadora de pueblos se conocen: *De bello Civili*, y *de bello Gállico*.

A su paso conquistador las legiones romanas, establecían, previo el reconocimiento y juramento de obediencia y tributo al Imperio Romano, formas de vida, ya descritas en párrafos anteriores.

En este sinnúmero de organizaciones simples en su inicio, siempre se manifiestan los elementos históricos de su cultura y desarrollo económico, que impregnan su entorno y a la vez proyectan el avance alcanzado como muestra de su madurez social y política.

⁵² Robles Martínez, Reynaldo, *op.cit.*, nota 50, p. 53.

⁵³ Angulo y Pérez, Andrés, *Raíces de la democracia en América*, La Habana, Ed. Selecta Librería O' Reilly, Cuba, 1954, p. 7

En el contexto anterior no puede olvidarse que, entre los romanos como parte de su cultura, las creencias eran fundamentales; así en sus organizaciones reflejaban su forma de ser, como lo comenta Fustel de Coulanges: "Cada ciudad, por exigencias de su misma religión tenía que ser absolutamente independiente".⁵⁴

Y conforme a esta creencia según Carlos Sánchez Velmonte: "En los primeros tiempos cuando los romanos se apoderaban de una ciudad vencida, la destruían".⁵⁵

Congruente con las exposiciones anteriores, las estructuras municipales romanas hacia los pueblos conquistados y a fin de ser reconocidas como tales, tenían que elegir alguna de las formas establecidas por el pueblo romano: los *Dediti* por conquista, o bien los *Socii* por pacto.⁵⁶ De esta manera surgen los:

Municipia socii.- Para los individuos con probabilidad de origen y lengua latinos, entre los pueblos conquistados sin haber entablado luchas, se establecía una comunidad subordinada a Roma, conservando cierta autonomía, sus instituciones propias, sus leyes y autoridades; por tanto en lo sucesivo era una ciudad aliada a Roma, pagaban impuestos y enviaban soldados para las legiones del Imperio⁵⁷. La prerrogativa que los caracterizaba era el de ser *municipia cum sufragio*.

Municipia foederata.- Como resultado de convenio o pactos entre el pueblo romano y los pueblos conquistados, cuando tuviesen su propia forma de organización. Estos se identificaban como *municipia sine sufragio*. Bien como ciudades libres, cuando reconocida la autoridad del Imperio Romano, los conquistados juraban obediencia y tributación; pero comprobada la fidelidad y lealtad de las autoridades locales, los conquistados mantenían su gobierno y estructura propias, como sucedió con algunas de

⁵⁴ Coulanges, Fustel de, *La Ciudad antigua*, México, Porrúa, 1980.

⁵⁵ Sánchez Velmonte, Carlos, *Las instituciones políticas en la historia universal*, Buenos Aires, Ed. Libreros, p. 56.

⁵⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 56.

⁵⁷ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 57.

las ciudades asentadas en las riveras del Río Rin y de los estados del Oriente como Judea. En esta figura estaban las poblaciones que, sin ser conquistadas, establecían convenios o pactos de respeto y ayuda mutua con el Imperio Romano, como pudo ser el reino de Egipto, con su capital Alejandría.

Municipia coercitia.- Como resultado de la dominación militar romana, en caso de encontrar resistencia a la sumisión y obediencia hacia el pueblo romano, dichos pueblos aceptaban la lucha y en caso de ser vencidos, la relación si era posible se regía por la *Dediti*: "En el caso de la *Dediti*, el pueblo vencido dejaba de ser una *civitas*, quedando anuladas sus leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como su territorio, que quedaban como propiedad del pueblo romano"⁵⁸, perdiendo lo más amado. Desde luego que también quedaban fuera del *ius suffragii*. Fueron ciudades y poblaciones subyugadas, con estructuras político-jurídicas de funcionamiento social, cuando los conquistados se rehusaban a dar obediencia y tributo al Imperio Romano, instituido por el pueblo y el senado romano ("*senatus populusque romanus*"), quien determinaba su situación y forma de organización política, social y económica. Ejemplo de lo anterior fue la vida de Cartago.

Cabe aclarar que esta forma de organización en el pueblo romano, fue delimitada, con mayor cantidad de elementos y privilegios, a partir de la época de Tarquino el Soberbio, como resultado de la actividad jurídica de Sexto Papyrio coleccionando las leyes y costumbres de la época en el *Código Papyriano*⁵⁹.

Con posterioridad a estos datos y acontecimientos, las regulaciones sobre el municipio romano, se encuentran⁶⁰:

⁵⁸ Francisci, Pietro de, "Síntesis histórica de derecho romano", *Revista de derecho privado*, Madrid, 1954, en Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 56.

⁵⁹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 76.

⁶⁰ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 35.

La *Lex Julia de civitates* (90 a. C.) del cónsul Julius Ostos, por la que los aliados fieles en la guerra obtenían el derecho cívico latino.

La *Lex Plautia-Papiria* (89 a. C.), ampliando el derecho cívico a otras poblaciones.

La *Lex Malacitana* y la *Lex Salpensana* (84-82 a. C.) como norma expresa para regular los municipios de dichas regiones.

La *Lex Municipalis* (45 a.C.) emitida por Julio César con el fin de unificar los sistemas administrativos del Imperio.

La *Lex Colonial Genetivae Juliae* (44 a. C.)

La *Lex Rubria de Gallia Cisalpina* (42 a. C.)

La *Lex Municipalis Tarentina* (41 a. C.), y

El *Libro L del Digesto*, como desglose de los derechos municipales con base en las sentencia de los jurisprudentes.

Es a través de esta normatividad como se prolonga dicha estructura por los siglos que, llegan en ocasiones hasta nuestros días dentro de los territorios conquistados por las falanges y legiones romanas.

1.2.1.- Los aspectos socio-políticos en Roma.

El pueblo romano a través de sus etapas históricas como la Monarquía, la República y el Imperio, supo aprovechar sus inquietudes culturales, guerreras y de naturaleza grupal para alcanzar el desarrollo político, social y jurídico con el que se le conoce hasta la actualidad. En el mundo conocido de su época, presenta una hegemonía en la que, si bien la mayor autoridad fue a través de sus legiones, no menos puede considerarse que la cultura fue el punto final o piedra de toque para lograr y afianzar su prestancia en el entorno de los pueblos limítrofes y conquistados. Puede verse que, la limitante en cuanto a la calidad y cantidad del personal que mantuvo el control sobre el mundo conquistado o anexado; esta fue la estructura que dio personalidad y fuerza a la

hegemonía cultural y por ende la política y económica, que trascendió por varios siglos, hasta la desmembración del Imperio de Constantino.

Un testimonio de la influencia y dominio del imperio romano, con mayor claridad, nos llega a través de los escritos de quienes estuvieron o de cerca conocieron a Jesús de Nazareth, pues los hechos de este personaje también fueron enmarcados en la estructura social, política y jurídica de los romanos. Lo enunciado puede constatare con la participación de Poncio Pilatos, como procurador romano en Judea, a quien se pretende dar su lugar interviniendo en el juicio respectivo, por insistencia del pueblo y de sus jefes religioso-políticos de los judíos.

De igual forma en la península ibérica se extendieron los efectos socio-políticos de los romanos, como se comprueba en algunas ciudades de fundación relacionada con las guerras de Julio César en esta parte de Europa.

Es la realidad de la cultura romana la que, hace que aún en nuestros días se lleven a cabo estudios sobre su organización y sus diversas instituciones de naturaleza jurídica y política, tal como se corrobora por el interés del estudio del derecho e instituciones romanas, y en los diferentes campos del conocimiento. Puede decirse que hoy en día toda forma de organización socio-política o jurídica que intente desarrollarse, siempre tendrá antecedentes en el pueblo romano.

1.3.- LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES.

Con posterioridad, pero con base de continuidad a raíz de la presencia del imperio romano en la península ibérica, el concepto-realidad se desarrolla como resultado de la influencia de la organización romana. Así desde el año 190 a. C., son nombrados dos procónsules para la *Hispania ulterior y citerior* y tiempos después, según menciona Teodoro Mommsen en su obra "El mundo de los Césares", citado por Carlos Quintana Roldán:

La antigua y rica ciudad comercial de Gades (Cádiz), cuyo régimen municipal había transformado ya César, a tono con los tiempos, siendo pretor, obtuvo ahora del emperador (Augusto) el derecho pleno de municipalidad itálica.⁶¹

Considerándose así a Cádiz como el primer municipio extraitálico fundado por Roma. A partir de la cual con posterioridad, este privilegio se extendería a comunidades como: Urso (Osuna), Cartago Nova (Cartagena), Ilichí (Elche), Augusta Emerita (Mérida), Cesar Augusta (Zaragoza), Tarraco (Tarragona).⁶²

El autor Gumersindo de Azcárate,⁶³ refiriéndose al fenómeno del municipio español, por su parte agrega que, existen dos teorías que, pretenden describir la realidad del municipio en la península ibérica: por un lado Savigny, A. Thierry, Eichhorn, Teresita Rendón Huerta, mantienen el criterio de que una institución subsiste, en el tiempo y en el espacio, aún a pesar de que se incluyan elementos nuevos en el proceso de transformación. Por otro lado C. Hegel, Arnold, Laurent, Eduardo Hinojosa y Claudio Sánchez de Albornoz, sostienen el criterio contrario en el sentido de que basta con el cambio de su forma para desaparecer en el tiempo y en el espacio. Finalmente el mismo autor sostiene con mayor objetividad se adhiere a la primera y en tal línea de pensamiento considera la invasión visigótica como una integración de diversas líneas de organización política.

Por tal motivo, no se puede hacer a un lado la influencia, que a partir de finales del siglo IV d. C. sufre la península ibérica, como resultado de la invasión de los Visigodos (415 d. C.): Eurico, Alarico y Teodorico, quienes en sus correrías de invasión o de dominio, culturalmente fueron conquistados por la influencia romana, abrevada en las comarcas de influencia directa de Roma creándose normas de control como el Código de Eurico y la *Lex Romana*

⁶¹ *Ibidem*, p. 36

⁶² *Idem*.

⁶³ Azcárate, Gumersindo de, *El municipio de la edad media*. México, Semanario de Derecho, Tercera Época, t. II, p. 10.

Wisigothorum (Liber juris) y el *Edictum Theodorici* (principios del siglo VI) de Teodorico el Grande.

Con su participación y acercamiento con los pueblos que, se interponen en sus correrías, se instituyen y destacan instituciones municipales específicas, como el *conventus publicus vicinorum* (cabildo abierto administrativo) y el *placitum* (de carácter judicial, jurados populares), a través de los cuales se da solución en un marco pluricultural a situaciones de conflictos locales, con la participación de los pobladores hispanos, árabes o judíos, sin importar raza, origen, cultura o familia.

A partir de 711, hasta 1492 d. C., la dominación árabe se instaló en forma progresiva hasta que en el siglo X se estableció el Califato de Córdoba⁶⁴; manteniendo su representante en el gobierno de las ciudades, a través del *Caide*, que se transformó con posterioridad en *alcaide*, de igual forma la cultura árabe introdujo terminología para designar a los funcionarios de gobierno en las poblaciones bajo su influencia, tales como: alguacil, alarife, alférez, alamín, alhóndiga...⁶⁵

En la medida que el tiempo fue testigo del crecimiento de las comunidades, así como de los acontecimientos que ocupaban la atención del mundo conocido, en el territorio español se fortalecía, en los pueblos antiguos, el compromiso de defensa y reconquista, acciones a través de las cuales se fortaleció la tradición municipal. Al respecto el doctor Robles Martínez transcribe sendos textos, el primero de Castelar: "El municipio edificó la obra de la reconquista pues Sancho García y Fernán González, no hubieran podido atravesar las llanuras de Castilla, si los pueblos no los siguen para recoger entre el botín de la victoria, los pergaminos de sus cartas Puebas".⁶⁶

Y el segundo, de Sabino Álvarez Gendini:

Las poblaciones de la reconquista tuvieron distinto origen, a veces los monarcas procuraban formar nuevos núcleos de población, especialmente en territorios fronterizos, con el objeto

⁶⁴ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 62.

⁶⁵ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 32.

⁶⁶ Castelar, E., *Discursos parlamentarios*, Madrid, 1876.

de evitar el empuje árabe, concediéndoles ciertos derechos, por lo que acudían a los mismos, tanto hombres libres, como mercaderes e inclusive criminales⁶⁷.

Los compromisos históricos de los reyes de España, dieron origen a franquicias y privilegios otorgados primero a los individuos y seguidamente a los grupos poblacionales, a los cuales se agregó la más importante: la de autogobernarse con la autonomía política y administrativa, ejercida a través de la “*asamblea de aforados*”, compuesta por vecinos relacionados en la Carta respectiva, con una estructura de cabildo abierto, a fin de resolver problemas locales y con la obligación para defender su municipio. Así mismo el derecho de autogobierno les concedía a los municipios la facultad de que, sus órganos de gobierno fueran designados por elección directa.

A manera de ilustración de lo dicho, transcribo un párrafo del doctor Robles Martínez:

...de ahí que cada vecino era también un miliciano que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar; por ello como logotipo representativo del municipio español, aparece por una parte la campana: en la torre, que era el medio con que se convocaba a los aforados para deliberar sobre sus problemas y decidir soluciones en ejercicio de su más preciado derecho, el de autogobernarse; por otra parte aparece un jinete cabalgando, mismo que representa la milicia, es decir, la obligación fundamental de defender su territorio municipal militarmente.⁶⁸

El disfrute y compromiso originados de estos privilegios, se conocieron como **Fueros Municipales** o **Cartas-Pueblas**; fueron los instrumentos con los que los ciudadanos del municipio participaban económica o militarmente, provocando que, los señores titulares de las alianzas, les concedieran a cambio los privilegios muy codiciados en la época, relativos a:

“1.- Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca...

⁶⁷ Álvarez Gendini, Sabino, *Manual de derecho administrativo español*, Barcelona, De Bosh, 1954, p. 126.

⁶⁸ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 63.

- 2.- La inviolabilidad del domicilio.
- 3.- Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su concejo...
- 4.- Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles...
- 5.- Responsabilidad de los funcionarios⁶⁹.

En la posteridad estas cartas puebla, son las que fundamentarán las acciones de descubrimientos, conquista de territorios o bien fundación de centros de población allende el mar y siempre bajo la expedición por parte del rey en turno.

Es así, como en el pensamiento y comentario generalizado de la época y de los investigadores, el municipio español llega a su máximo desarrollo y florecimiento en España, Portugal, Francia e inclusive en Inglaterra.

En España los fueros más representativos fueron los de Jaca, Castilla, León aprobado por Alfonso V,⁷⁰ Navarra y Aragón, ciudades que más tarde darán origen a las provincias o regiones actuales.

Así mismo es conveniente mencionar que en el entorno de las organizaciones municipales, surgió la figura del *concilium* germánico, institución que, en los demás, tuvo una equivalencia al *Concejo* con amplia autonomía política y administrativa. El autor Moisés Ochoa Campos, al respecto comenta sobre la existencia de dos clases de concejos:

Uno que se convocaba al son de la câmpana y una vez reunidos los vecinos, discutían y votaban sobre los diversos asuntos, así surgió el Concejo o Cabildo abierto; el otro estaba compuesto de los funcionarios (alcaldes, merinos, sayones, etc.) que se reunían en privado, dando origen al Concejo Municipal o Cabildo Secular llamado ayuntamiento.⁷¹

⁶⁹ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 59, p. 83.

⁷⁰ Ortiz de Zúñiga, Manuel, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, p. 14.

⁷¹ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 3, p. 80.

1.3.1.- Carlos V y su mundo socio-político.

Al correr de los tiempos medievales, en el momento en que, finalmente los árabes son expulsados de territorio de la península ibérica en el año 1492 por los reyes Isabel y Fernando, en la persona de Boabdil (Muhammad XI, Abú Abd-Alláh), quien abandonó la Alhambra de Granada rumbo a Marruecos.

Respecto del municipio una vez que, transcurrieron los siglos de oro: del X al XIII, se inició el movimiento centralizador provocando el sometimiento progresivo de los municipios al poder de los monarcas⁷², como o fue durante el siglo XIV.

Entre las acciones históricas más sobresalientes, se conoce la de Alfonso X, el Sabio, rey que en 1295 en Castilla expidió la ley de las Siete Partidas, a través de la cual centralizó todos los fueros municipales, suprimiendo los más antiguos fueros.

De igual forma Enrique III de Castilla y León, en 1396, creó la figura de los *Corregidores*⁷³, como supervisores de los municipios, retirándoles de esta manera su antigua autonomía.

El mismo tipo de acción en el año de 1340, llevó a cabo Pedro IV de Aragón, instituyendo la figura del "Justicia mayor", con una amplia gama de facultades judiciales, que anteriormente estaban en manos de los alcaldes.

En este entorno, en el que la organización y funcionamiento municipal fue desmeritándose, provocó la inconformidad en los municipios y ante la generalización de la situación hostil, provocó el conocido "*movimiento de los comuneros*" que culminó en el siglo XVI, bajo el caudillaje de don Juan de Padilla, Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón y el Obispo Antonio de Acuña, reuniéndose en total la cantidad de quince municipios inconformes.

A partir del año de 1519, el movimiento comunero se reúne en Toledo y la junta de comuneros, incitó a los pobladores para llevar acciones de resistencia en contra de las órdenes autoritarias de Carlos V. Al año siguiente

⁷² Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 43.

⁷³ Álvarez Gendini, Sabino, *op. cit.*, nota 67, p. 129.

en Ávila, la junta multiplicó sus esfuerzos de resistencia, por lo cual motivó la declaración de guerra en su contra por parte del rey, el 31 de octubre de 1520. La lucha cruenta culminó en abril de 1521 con la batalla de Villalar, al ser derrotados plenamente los comuneros y la consiguiente ejecución de sus líderes.

El hecho histórico hizo que el municipio español se declarara en franca decadencia, como lo expresa Carlos García Oviedo:

Villalar consuma la catástrofe municipal española, en lo sucesivo todos los poderes locales desaparecen, irguiéndose como única autoridad el Estado, y éste personificado en el Príncipe. Subsistió el municipio como una necesidad impuesta por el hecho de una concurrencia familiar, pero sin los fueros y prestigios de otros siglos.⁷⁴

En el mismo sentido se expresa Manuel Ortiz Zúñiga:

...los pueblos para no ser víctimas de la arbitrariedad y la opresión, tenían que guarecerse a sus propios fueros y defender sus intereses, sin esperar protección del monarca, es cuando los ayuntamientos han conservado esa disputada prerrogativa de tener presidentes elegidos por el pueblo; pero cuando se fueron acrecentando los dominios de la monarquía, cuando se robusteció el cetro y los señores tuvieron que doblar la rodilla ante el rey, cuando éste adquirió suficiente firmeza para hacerse respetar y obedecer, lo mismo de los grandes y poderosos, que los pueblos y sus Concejos, entonces todos los Ayuntamientos fueron presididos por Corregidores.⁷⁵

Para cerrar con muy buen sabor de contenido la etapa del municipio español, transcribo un párrafo expresivo del doctor Jorge Fernández Ruiz:

Resulta paradójico que el municipio español trasplantado por Hernán Cortés a la Villa Rica de la Vera Cruz se desarrolle vigoroso en tierras mexicanas, mientras agoniza en los campos

⁷⁴ García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, t. I., México, EISA, 1968, p.394.

⁷⁵ Ortiz de Zúñiga, Manuel, *op. cit.*, nota 70, p. 18.

de Castilla y por fin se le conduce al patíbulo de la plaza de Villalar el 24 de abril de 1521.⁷⁶

1.3.2.- Alejandro VI y las Bulas Pontificias.

Por esta época del siglo XIV, de descubrimientos y conquistas que, aumentaban con el correr del tiempo en que, los conquistadores se lanzaban a su empresa, fue muy notorio el interés que, entre Portugueses y Españoles se suscitó, situación que originó serias diferencias y contiendas sobre los descubrimientos y conquistas, en ocasiones imposibles de dirimir entre los dos gobiernos. Fue por ello que el Papa Alejandro VI, emitió las bulas *Inter coetera*⁷⁷ de partición en 1493, con base en la doctrina "Omni-insular", originada en la donación que, el emperador Constantino hizo al Papa Silvestre, bajo la siguiente disposición:

Dado que todas las islas pertenecen a la égida del derecho público, de acuerdo con las Instituta; y como consta especialmente también en el privilegio del piadoso emperador Constantino, que todas las islas occidentales han sido colocadas bajo el derecho especial de San Pedro y de sus sucesores, especialmente aquellas vecinas a la costa de Italia, entre las cuales figuran las de Lípani⁷⁸. Documento, considerado como documento auténtico hasta el siglo XII.⁷⁹

Por medio de las bulas mencionadas, Alejandro VI concedió a los reyes católicos el patronato sobre todos los territorios que, se proponían conquistar a nombre del reino de Castilla y Granada,

⁷⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002, p. 50

⁷⁷ García Gallo, Alfonso, *Las bulas de Alejandro VI*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1958, p. 63.

⁷⁸ Urbano II.- Encíclica "Cum universae insulae", en Weckmanm, Luis, *Bulas alejandrinas de 1493*, México, Ed. JUS, 1949, Apéndice.

⁷⁹ Weckmanm, Luis, *Bulas alejandrinas de 1493*, México, Ed. JUS, 1949, p. 32.

Dividiendo las tierras comprendidas a derecha e izquierda de las Azores en el Atlántico, después del descubrimiento de América, entre España y Portugal, por medio de una línea alejandrina. Bula que evitó una guerra entre dichas naciones, sin menoscabo de sus intereses.⁸⁰

Lo comentado anteriormente, se considera que fue la solución y a la vez la base de la organización central del territorio descubierto, sin que posteriormente hubiera afectación e intromisión de los gobiernos Portugués y Español. En lo que se refiere al segundo de los documentos, deja la puerta abierta de un gobierno centralizado, eliminando las libertades y autonomías de los s en la península, no así allende los mares como lo acontecido en la Nueva España, que en los temas siguientes será analizado con mayor dedicación.

1.4.- ESTRUCTURA Y FUNCIÓN DE ORGANIZACIONES SIMILARES.

El desarrollo que, hoy en día y en forma concreta en México, está adquiriendo el municipio, desde luego que, no corresponde en manera alguna al desarrollo alcanzado en otros países, como Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos, más aún en dichos países recibe una denominación distinta, acorde con la lengua propia de dichos lugares y pueblos. Con el fin de poder conocer lo enunciado, hago una referencia sintética de algunos estudios e investigaciones en tales países, desde luego colocando las debidas citas bibliográficas.

⁸⁰ Bula "Inter Caetera", en *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, t. IV.- Madrid, Espasa-Calpe S. A., 1968, p. 397; Weckmanm, Luis, *op. cit.*, nota 79, p. 254.

1.4.1- Las comunas en Francia.

Hacia el siglo XII el territorio que corresponde a Europa, lo encontramos con fuertes instalaciones de señores feudales y estructuras ancestrales, en forma especial en el territorio que hoy conforma Francia, los francos ya encuentran establecido el municipio, sobre todo si también se recuerda la influencia romana a través de los escritos de César: *De Bello Gallico* o bien como lo describe Pierre-Paul Nicolas Henrion de Pansey, citado por el Dr. Reynaldo Robles Martínez:

Los francos, que ya encontraron establecido el régimen municipal entre los galos, conservaron de este todo aquello que era compatible con el derecho de conquista, pero esta institución sucesivamente debilitada durante los desordenes que experimentó la primera dinastía, se perdió en la confusión de los últimos reinados de la segunda y reapareció hasta los primeros años del siglo XII.⁸¹

En general en el territorio francés, también aparecen cartas de los reyes o de los señores feudales que, confirman fueros y privilegios concedidos a los burgueses, conforme a sus usos y costumbres que, se sabe, tenían anteriormente sin que estos se conozcan con precisión. Testimonios varios, citados por el doctor Reynaldo Robles Martínez, así lo confirman:

En 1108, el obispo de Noyon, de nombre Baudry, constituyó el municipio en su ciudad, consiguiendo su confirmación por el Papa y por el Rey.

Caso similar es el de 1126, año en que Luis VI les concede formar un municipio a los habitantes de Saint Riquier, pero sin tener alcalde y en 1189, se les autoriza seguir costumbres "razonables", pudiendo nombrar un alcalde⁸².

En 1188, Felipe Augusto autorizaba el municipio de *Montrevil-sur-mer*⁸³.

También en Francia, algo singular es la venta de derechos para constituir municipios, como ocurre con Guillaume de Televas, Conde de Ponthieu, quien

⁸¹ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 67.

⁸² Petit Dutailis, *Los municipios franceses*, Trad. de José López Pérez, México, Uthea, 1959, p 26.

⁸³ *Idem*.

vende el derecho a los burgueses de Abreville, sin que exista documento fehaciente. Por esta misma época la ciudad de Saint-Omer, recibe la autorización para crear su municipio por carta del conde de Flandes, en la que se señalaba: "Concedo las leyes y costumbres antedichas y jurado, subsista y permito que sea disuelto por nadie".⁸⁴

En 1227, Teobaldo IV, Conde de Champagne, concede autorización para formar municipio en Fismes, con fundamento en el *munia* o juramento: "Ante todo los hombres me han jurado fidelidad para siempre y han jurado ayudarse mutuamente según su poder, he aquí por otra parte las instituciones de este municipio".⁸⁵

En este contexto es válido el párrafo del doctor Reynaldo Robles Martínez: "Conceder el municipio a un grupo de burgueses de una ciudad, era permitirles formar una asociación, ligarse unos a otros por juramento".⁸⁶

Para Duttaillis, "sin asociación por juramento no había municipio y bastaba esa asociación para que hubiese".⁸⁷

Breuingny, en su investigación sobre las comunas, citado por Reynaldo Robles, descubre que existen dos distintivos del llamado municipio:

Primero, la asociación jurada, y

Segundo, la atribución de derechos y privilegios.⁸⁸

Conforme a lo descrito por el autor antes mencionado, la diversidad de estructura y contenido de la cartas que, se otorgaron para la creación de municipios, incluye en ocasiones temas casuísticos como: La carta de Roye, en la que se faculta al municipio para prohibir la elaboración de pasteles nocivos; el caso de Dunoise, donde se concede la facultad de regular las carreras con el fin de evitar el congestionamiento; quizá la dimensión de las poblaciones era una referencia para delimitar la extensión de su carta con prerrogativas.

Con todas estas diversidades, había algunos puntos de homogeneidad:

En primer lugar la solemnidad y la formalidad en su redacción.

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Reyes Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 69.

⁸⁷ Petit Duttaillis, *op. cit.*, nota 82, p. 26.

⁸⁸ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 70.

En cuanto a su contenido:

- La cláusula de juramento de ayuda mutua;
- La obligación de tener una casa o viña, o bienes muebles suficientes para satisfacer a la justicia, como en la carta de Lyon;
- Las garantías de seguridad y respeto al patrimonio;
- La garantía de orden judicial, evitando citaciones abusivas y detenciones arbitrarias;
- Se concede la caución para garantizar la libertad;
- Nadie puede ser juzgado fuera de su ciudad;
- Se reglamentan las penas, tarifas de multas;
- Se garantiza la paz del mercado.⁸⁹
- Se establece el orden fiscal;
- La obligación de tomar las armas para defender los derechos y libertades del municipio;
- La libertad personal, aboliendo la servidumbre feudal;
- El Autogobierno como equilibrio con la influencia de los señoríos;
- Facilidad de control de los territorios por parte de los jefes de las alianzas;
- Garantía de administración de justicia, con excepción de las materias propias del "Tribunal del Rey";
- Los funcionarios municipales, en ocasiones, fungen como policías o inspectores;
- La necesidad de paz a fin de progresar;
- Ofrecer seguridad plena a los mercaderes, quienes se organizan para alcanzar beneficios y garantías para sus actividades comerciales.⁹⁰

⁸⁹ Luchaire, *Les communes francaises I. Epoque des capetins directs*, París, 1980, chez Petit Duttaillis.

⁹⁰ Tigar, Michael E, y Levi, Madeleine R., *El derecho y el ascenso del capitalismo*, México, Siglo XXI, 1978, p. 215.

El marco de los municipios franceses, describe el esfuerzo de los señores feudales que promovieron las alianzas, en aras de una administración centralizada entre municipios y feudos, al grado de que puede considerarse como el mecanismo histórico para garantizar la paz y la incoación de los estados europeos⁹¹, como puede constatarse con la confederación teutona, austriaca y otras, aunque más reducidas, a lo largo y ancho de la Europa conocida, realidad que persiste aún hasta el siglo XX, incluyendo la razón o presunta justificación de la primera Guerra Mundial, que fue el asesinato de Francisco I de Austria.

Representativo es el comentario de Luchaire sobre este punto:

Las ciudades elevadas a la dignidad de municipio e investidas de cierta soberanía, del derecho de nombrar a sus magistrados, de gobernarse por si mismas, han cesado de pertenecer a la clase de pecheros o de villanos. A título de señores colectivos se han convertido en miembros de la sociedad Feudal⁹².

Sin embargo estas alianzas, provocaron la decadencia del municipio francés, en aras de instaurar los estados europeos, sin descartar la posibilidad de comprar los derechos municipales que se encontraban en manos de los burgueses, del clero o de la nobleza, tal como sucedió en la comuna de Lammes al norte del territorio francés, en la que el gremio de artesanos y comerciantes, compraron sus derechos al obispo y a la nobleza, para formar una comuna popular, acudiendo al templo para hacer solemnemente un pacto común y designar su alcalde.

En aras de justificar algunos términos que se reconocen como símbolo de nobleza, menciono que en diferentes culturas coinciden tales expresiones como: Príncipe, que correspondía al señor que regía un Principado; Conde al señor de un Condado y Duque al señor de un Ducado.

⁹¹ Reyes Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 75.

⁹² Luchaire, citado en Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 73.

1.4.2.- Los condados.

El territorio de los Estados Unidos de América, incluye en su estructura la institución identificada como *County* o Condado, que al ser figura jurídica de un sistema consuetudinario, incluye las diversas formas establecidas en los territorios con población de origen diverso, además, han integrado grupos poblacionales dentro del *selfgovernment* (autonomía) al estilo del sistema Inglés, aunque en la práctica la organización municipal de los Estados Unidos de Norteamérica cuentan con una estructura comunal, resultado de su experiencia histórica, sin que, por ello contravengan la organización federal o local, en virtud de la costumbre social, política y jurídica de sus poblaciones que, ha conservado la estructura federal establecida desde 1787⁹³.

Analizando la fundación de las 13 colonias desde el siglo XVII, se encuentra que la erección de municipalidades fue un privilegio exclusivo de parte del rey Inglés y no del parlamento; así se desprende en 1686, con la real cédula para New York, por medio del gobernador Thomas Dongan, que en fecha posterior hizo lo mismo con Albany; por su parte William Penn como dueño del territorio, hizo lo propio con Germantown Y Philadelphia, aunque en realidad la mayor parte de comunidades se rigieron por el Cabildo Abierto.

Terminada la Guerra de Independencia y en virtud de que la Constitución de 1787, no incluyó el tema de las municipalidades, las legislaturas locales heredaron el privilegio de erección de municipios. Sin embargo esta forma de creación y funcionamiento de los municipios degeneró hasta la implantación del *spoil system* (el botín para el vencedor).

Es hasta mediados del siglo XIX⁹⁴, cuando la tendencia de autonomía municipal generó la doctrina del *home rule*, como facultad reconocida para que cada ciudad se expidiera su propia carta de gobierno, incluyendo la introducción del *merit system* a cambio del *spoil system*.

⁹³ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, - México, Porrúa-UNAM, 2003, cita número 86, p. 60.

⁹⁴ Macdonald, Austin, *Gobierno y administración municipal*, en Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 61.

Sin embargo lo que parecía idóneo para las municipalidades, se convirtió en una controversia jurídica de tal importancia que, en ella intervinieron dos jueces con tesis encontradas (*The people vs Hulburt*, 1871:

Por un lado Thomas F. Cooley, juez de la Suprema Corte de Michigan, actuando en el caso de designación de funcionarios de la junta de agua de la ciudad de Detroit por parte de la legislatura local en virtud de la sustitución de los funcionarios designados por las autoridades locales; Cooley sostuvo la invalidez de la designación por estar en contra de "ciertos derechos inherentes a todo gobierno local"⁹⁵, resolución aceptada por algunos estados como Michigan, Indiana, Kentucky y Montana.

Por el otro lado el juez de la Suprema Corte de Iowa, John F. Dillon, sostuvo el principio de que: "no había ningún derecho natural que pueda ponerse fuera del control de las legislaturas", quienes podían dar o despojar de sus poderes a una corporación municipal.

Al respecto la Constitución de Missouri de 1875, reconoció la autonomía de la corporación municipal, siempre y cuando rebasara los 100 mil habitantes⁹⁶, dando pie para el fortalecimiento del *Home Rule* a través de la facultad del *Charter making power*, aceptada en la Constitución de un Estado mediante el *merit system*, que en 1978 da origen al *Civil Service Reform Act*.⁹⁷

Dentro de una perspectiva global, a partir del siglo XX, con fundamento en el artículo 10 de enmienda de la Constitución norteamericana, ratificado el 15 de diciembre de 1791: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo", justificando la adopción de su estructura funcional, que consiste en: Municipalidades (grandes ciudades), Condados

⁹⁵ Monroe Kellog Sebree, Michael, *One century of constitutional home rule: A progress report*, Whashington Law Review, núm. 1 enero de 1989, p. 156.; Cass Phillips, Jewell, *Municipal government and administration in America*.-The Macmillan Company, 1960, p. 37.

⁹⁶ Libonati, Michel, *Home rule An essay on pluralism*, Whashington Law Review, núm. 1 enero de 1989, p. 65.

⁹⁷ Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, F.C.E., 1994, p. 161.

(*countys*), municipios (ciudades en algunos estados), Distritos Escolares y Distritos Especiales.⁹⁸

En general los estados, salvo excepciones como Luisiana que son parroquias, adopta la organización de *county* con un poder legislativo reducido (Nueva Inglaterra, Connecticut y Rhode Island). En todo caso los Condados tienen responsabilidad sobre aplicación de leyes, carreteras, registro de documentos jurídicos y la protección social y en cuanto a su gobierno algunos integrantes como el sheriff, el fiscal, el *county clerck* y el interventor son elegidos en forma directa.

En suma para efectos prácticos los sistemas de gobierno municipal se encuentran entre otros:

Alcalde-Consejo.- Como resultado de una reproducción del sistema federal o presidencialista, en cuanto que se encuentran funciones paralelas, sin sometimiento mutuo alguno.

En esta primera estructura, existen: un *Consejo* como órgano deliberante y facultades legislativas, así como un *Mayor* jefe de la administración con facultades para nombrar y remover a funcionarios municipales.

Lo anterior conlleva a la elección del alcalde⁹⁹ por el Concejo Central, con características de Primer Líder Político del Concejo de gobierno cuyas facultades pueden estar concentradas y fortalecidas (*Strong mayor*); o bien restringidas (*Weak Mayor Plan*).¹⁰⁰

City Government by Commission o Commission Government.- Creado en 1901 en Galveston, a raíz de la incapacidad de los funcionarios municipales para hacer frente al problema de inundación del año anterior y mediante la comisión Depwater, sustituyendo el sistema anterior por una comisión de 5 miembros (*Board*). Las funciones normativas se ejercen

⁹⁸ Leal Osorio, Salvador, "Relaciones municipio-estado en Norteamérica, nomogenia municipal en acción", *Revista de la Facultad de Derecho*, Maracaibo, número 23, mayo agosto de 1968, p. 63.

⁹⁹ Cass Phillips, Jewel, *op. cit.*, nota 95, p. 259.

¹⁰⁰ Garza, Francisco, *El municipio*, México, JUS, 1947, p. 115.

colectivamente y las administrativas pueden ejercerse en forma individual y preasignada o en forma conjunta. Así el control sobre las funciones de la Comisión la realiza el pueblo que tiene el recurso del *recall* o destitución.

City Manager¹⁰¹, que aparece en 1908 en Staunton, Virginia, confirmándose en 1910 en Sumter, Carolina del Sur y en Dayton, Ohio, coincidentemente provocada por una inundación y recurriendo así a un director o gerente, a la manera de una empresa particular de carácter comercial o industrial junto con un Consejo de administración. Lo anterior requiere que el *Consejo* se integre por 5 miembros de elección popular, con facultades para adoptar resoluciones generales. A su vez el *Manager* preside la Comisión con voz y sin voto, asumiendo las funciones administrativas y ejecución de las resoluciones de la Comisión o Consejo.

Comisario (*comitee-leader*).- Esta estructura, tiene una forma semi-parlamentaria, integrado por un comité y un representante del Gran Concejo, ambos con función ejecutoria, esto es los miembros del comité tienen autoridad en determinadas áreas, en tanto que el líder, a la manera del Alcalde, tiene funciones ejecutivas en lo general; tales como el presupuesto, la dirección estratégica de la Organización. El Jefe político (comisario) pertenece a la parte mayoritaria o de coalición. Figuras similares se tienen en Dinamarca, Gran Bretaña y Suecia; en estos países el Administrador de la Ciudad (*city manager*) es responsable de informar al Concejo en reunión conjunta del Concejo y el Comisario, en este aspecto existe una distribución de funciones ejecutivas entre los funcionarios electos y el administrador profesional.¹⁰²

Administración Compartida (*Collective leadership structure*).- La estructura está integrada por un Consejo de Administración, en el cual se distingue que una parte o comisión del mismo concejo desempeña funciones ejecutivas en conjunto con el Alcalde, quien tiene una autoridad acotada o

¹⁰¹ *The municipal year book*, 1999, USA, sección A 4, p. 26.

¹⁰² Torres Espinosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 13, p. 42.

limitada; así mismo cuenta con un Oficial en Jefe con función ejecutoria, quien es el principal responsable del Concejo ejecutivo. Esta estructura es usada en Bélgica y Holanda, con una similitud a la figura anterior de Comisario, pero sin la atribución del jefe político ni mayor autoridad, dejando la responsabilidad de la dirección estratégica en manos del concejo de administración.

Concejo Municipal (*Council-manager structure*).- La estructura tiene al frente una junta de gobierno con un director sin funciones ejecutivas y un funcionario designado con función ejecutiva. Cinco son los países que tienen esta forma de gobierno municipal: Australia, Finlandia, Irlanda, Noruega y Estados Unidos.

Bajo estas alternativas es como se organiza la estructura municipal y con los mismos elementos, es como anualmente se imprime y distribuye el Anuario Municipal en los Estados Unidos, como informe general administrativo, en el que también se presentan, formas de asociaciones municipales secundarias de naturaleza distrital, estadual o nacional e inclusive de naturaleza internacional.¹⁰³

1.4.3.- Los municipios en Alemania.

El origen de la estructura municipal en Alemania, se caracterizó por una forma dual, que incluyó el ámbito rural y el urbano, cada uno con matices propios y perfectamente identificables.

En cuanto al **municipio Rural** se remonta a tiempos anteriores a la época romana, por cuyo contacto, los pueblos germanos confirmaron sus núcleos de población aldeana fija, acordes con la percepción de **Julio César**, en el sentido de que, los suevos no cultivaban la tierra en forma de propiedad permanente, sino mediante una rotación anual de guerreros y agricultores.

¹⁰³ Torres Espinosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 13, p. 174.

Tácito de igual manera en sus obras describe las comunidades aldeanas germánicas, como

casas rodeadas de huerto privativo, al contrario de los demás terrenos de cultivo, que eran propiedad de la comunidad y de los que se asignaban periódicamente distintas extensiones para su explotación a los miembros de la misma.¹⁰⁴

Situación que paulatinamente, en el tiempo, cambió a una estructura premunicipal¹⁰⁵, con la facultad de designar un jefe, a manera de un Derecho Privado.

Durante la Edad Media los rasgos municipales adquieren un carácter político-administrativo, como lo comenta Román Martín Mateo, aunque:

gozaron de gran libertad, y en su condición de asociaciones personales basadas en los lazos de vecindad asignaban a todos los miembros derechos y obligaciones. Posteriormente, la aparición de los señores territoriales y de los príncipes absolutos dio al traste con las libertades comunales aldeanas¹⁰⁶.

En la estructura organizacional de estos municipios, de sometimiento y tributación, se estableció un control a través del funcionario señorial con jerarquía que se superponía, o bien sustituía a otros diversos órganos como el *alcalde* y la *asamblea vecinal*. En este orden de ideas los territorios del Sur y del Este, redimieron sus condiciones de vasallaje feudal, situación que en el resto de los territorios, se mantuvo hasta el siglo XIX cuando los *junker* prusianos se resistieron a continuar con dichos vasallajes.

Por su parte el **municipio Urbano**, a decir de Román Martín Mateo, se inicia mediante la fijación del modo de originarse el hecho ciudadano, como un derecho especial, como regulador de las condiciones en que se desenvuelve el tráfico de mercado o las relaciones de los mercaderes. Bien importante es tomar como base el origen de las ciudades a través de los asentamientos que los comerciantes *Wik*, tomaron al principio como meros lugares de reposo,

¹⁰⁴ Mateo, Román Martín, *El municipio y el estado en el derecho alemán*, Madrid, Ministerio de la Gobernación, 1965, p. 16.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 17.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 119

descanso o almacén de sus mercancías, que facilitaban sus correrías, sin desconocer que, estos lugares, en ocasiones coincidían con antiguos establecimientos romanos o germánicos.

Estos sitios integrados a sus rutas de comercio, de transitorios se convirtieron en estamentos al asociarse con los habitantes de los lugares, además con la venia del señorío, construyeron muros de seguridad para sus efectos y haciendas.

Como resultado de esta nueva alternativa de vida, provocó un fenómeno que desde ese momento caracterizó a la urbes, ya que se requirió:

De la absorción de bienes externos para su consumo, transformación y reventa. Frente al estancamiento y la autarquía económica propias de la vida rural, la ciudad incide eficazmente en el mecanismo de redistribución de bienes y mercancías... Razones por las que los príncipes las sancionan con beneficios y fueros especiales¹⁰⁷, como respuesta del soberano hacia las nuevas formas de vida y de los grupos de presión de la época.

Con fundamento en la investigación de Román Martín Mateo esta etapa de los municipios urbanos, da lugar en el siglo XII, al establecimiento del Concejo Municipal integrado por representantes ciudadanos, en los que en ocasiones se integraban a caballeros y funcionarios señoriales. Es de notarse que en las áreas de influencia italiana, aparecen los cónsules, jurados y escabinos, en pugna con el Concejo, imponiéndose éste último como representante de la ciudad en cuanto persona jurídica.

En el siglo XIV, las organizaciones gremiales, lograron la sustitución de los antiguos concejos; sin embargo el auge de las ciudades propició el "*Stadtluft macht frei*"¹⁰⁸, expresión que equivale a decir que: "*el aire de la ciudad hace libre*", en virtud de que la permanencia durante un año y un día en una ciudad liberaba de otros vínculos de vasallaje, contribuyéndose de esta forma al crecimiento de la población urbana y al aumento de facultades y competencias:

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 22.

¹⁰⁸ Brunner, citado en Mateo, Román Martín, *op. cit.*, nota 104, p. 23.

En lo referente a la policía urbana, se agregan la regulación de los mercados, la jurisdicción, el acuño de moneda, la fiscalidad y el envío de embajadores.

Puede afirmarse que el esplendor medieval de las ciudades, dentro de su diversidad,

... estaba regida por un concejo en el que tomaban parte fundamentalmente ciudadanos de pleno derecho y miembros de los gremios, al que se contraponía con mayor o menor intensidad, según el grado de autonomía conseguido, los representantes señoriales. El derecho aplicable en la esfera de gestión municipal provenía de los privilegios del concejo, de las decisiones de los tribunales municipales y de las normas consuetudinarias.¹⁰⁹

De lo anterior dan fe: el *Weichvild* o Derecho Municipal sajón; el libro de Derecho de Einsenach y el Libro de escabinos de Danciny, citados por Román Martín Mateo, en su obra mencionada anteriormente.

Por aquella época, los vicios en el funcionamiento organizativo de las ciudades, provocaron su decadencia a partir de la derrota de la confederación suava, a raíz del distanciamiento entre el concejo rector y el vecindario, además de corrupciones muy señaladas, como lo fue el considerar al concejo rector como un poder en sí mismo y absoluto; los elementos anteriores dejaron camino abierto para el triunfo de las soberanías territoriales y el establecimiento del estado. De lo anterior es testimonio el Reglamento de Berlín de 1736: "su majestad y el Collegio a él sometido conocen y saben mejor que los magistrados cómo debe ser constituido el Ayuntamiento, regida la ciudad y realizado el bien de la comunidad".¹¹⁰

En el siglo XX, el liberalismo:

Lucha por hacer desaparecer los antiguos residuos del absolutismo y del feudalismo, pugna por conseguir de un lado la absoluta igualdad ciudadana, y de otro, el máximo de libertad posible dentro del Estado", sin tomar en cuenta que su intento

¹⁰⁹ Mateo, Román Martín, *op. cit.*, nota 104, p. 24.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 26.

por “englobar el fenómeno de convivencia urbana dentro de las libres instituciones sociales, lo privatiza, despojándolo de su carácter de persona de derecho público, reduciendo su misión a las menores tareas de administración patrimonial y policía local.”¹¹¹

De esta forma, por la influencia del liberalismo, “***El poder municipal debe ser tutelado y garantizado en el seno de la constitución como parte imprescindible del orden que ella representa***”, en el marco del *pouvoir municipal*, expresión de la *pouissance absolute* franceses, ya que

la sociedad como tal, y dados los caracteres que en ella se encontraban, es titular de un círculo de competencias propias y privativas derivadas del hecho de la convivencia, que requiere paralelamente una esfera particular de derechos para hacer posible la efectividad de las funciones que en virtud de su propia naturaleza le vienen encomendadas.¹¹²

Finalmente después de varios intentos tanto centralistas, como con los fundamentos de organismos fundamentados en la vecindad, *hoy en día cada uno de los estados procedió a redactar sus peculiares regulaciones*. Así pueden encontrarse Administraciones locales con tres posibles figuras estructurales:

Unas, en las que existen dos órganos colegiados, de los cuales uno es decisivo y otro ejecutivo;

Otras, en las que existe un órgano decisivo colegiado y otro ejecutivo unipersonal;

Finalmente otras, en las que existe un solo órgano colegiado, con funciones decisorias y ejecutorias.¹¹³

¹¹¹ *Ibidem*, p. 59.

¹¹² *Ibidem*, p. 61.

¹¹³ *Ibidem*, p. 66.

1.4.3.1.- La *selbstverwaltung* municipal alemana

Es una figura de responsabilidad municipal, que se sustenta en el ejercicio de materias propias del derecho de las comunidades territoriales inferiores, como un autogobierno en la “*administración de su hacienda*”, y proviene de la fusión de dos términos alemanes: “*selbst*” con significado de *propio* y por otro lado de “*verwaltung*” con significado de administración. En concreto los términos alemanes representan ideas que surgen solamente en cuanto a un círculo de valores, dentro de un marco histórico, con el fin de expresar determinadas aspiraciones o conquistas de un sector de la comunidad¹¹⁴. Tomando como base el análisis del autor antes citado, el término se considera como un resultado de la influencia de las teorías mercantilistas de Adam Smith y la corriente del *pouvoir* municipal francés; en este orden de ideas el término parece haber sido introducido a partir de la constitución de Frankfurt en 1849¹¹⁵, continuando en un proceso evolutivo, hasta “ser la expresión de las facultades que en orden a administración y gobierno corresponden a las corporaciones en relación con las competencias de su incumbencia”.¹¹⁶

Finalmente como resultado de la lectura del autor en comento, puede sostenerse que el municipio alemán surge cuando un determinado núcleo de población se organiza jurídicamente dentro del cuadro estructural creado por el Estado (*Lander*) a que pertenece. Así el municipio alemán **-Kreis-**, es una *corporación territorial de segundo grado, a la que corresponde por delegación estatal el control y supervisión de la administración, en el ámbito de las misiones que tiene encomendadas, sin requerirse especial autorización para su ejercicio, como resultado del principio de la universalidad de competencias del municipio*¹¹⁷, a partir de este concepto-realidad, las constituciones respectivas de los *Lander*, aunque en forma por demás diversa, establecen que *los municipios son en su territorio los titulares de las competencias públicas, en*

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 71.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 72.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 87.

¹¹⁷ Artículo 28, apartado 2) de la Constitución Federal Alemana.

*cuanto la ley por razones de interés público no asigne alguna de ellas a otros órganos*¹¹⁸.

En síntesis, los municipios alemanes, tienen como corporación de derecho público, la característica de una descentralización de funciones administrativas que, están reguladas en las constituciones específicas de los *Lander*, y en ocasiones bajo la determinación específica del *Bund*.

¹¹⁸ Mateo, Román Martín, *op. cit.*, nota 104, p. 122.

Capítulo Segundo

EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

SUMARIO

2.1.- Las organizaciones autóctonas en México; 2.2.- Los primeros municipios en México con influencia española; 2.2.1.- La Villa Rica de la Vera Cruz; 2.2.2.- Tepeaca; 2.2.3.- Coyoacán; 2.3.- Organización política en la colonia; 2.3.1.- El municipio en la colonia; 2.3.2.- Virreinato; 2.4.- El municipio y su influencia en la independencia; 2.4.1.- Ayuntamiento de la ciudad de México, 9 de agosto de 1808; 2.4.2.- El bando de Hidalgo en Guadalajara; 2.4.3.- Elementos constitucionales de Rayón; 2.4.4.- La constitución de Cádiz; 2.4.5.- Reglamento provisional político del imperio mexicano; 2.4.6.- Constitución de 1824; 2.4.7.- Constitución de 1836; 2.4.8.- La constitución de 1857; 2.4.9.- La constitución de 1917; 2.4.10.- Las reformas constitucionales en materia municipal.

El avance de la tesis, con base en el objetivo general del trabajo de investigación, sobre todo de naturaleza documental consistente en emprender un análisis sobre la estructura social, política y jurídica del municipio, relacionado con los elementos propios del primer nivel de gobierno y sus implicaciones en el marco constitucional, conduce a buscar una fundamentación en la doctrina y realidad, sobre un proyecto que conlleve al federalismo integral en México.

Derivado de esta ruta de análisis y con base en el segundo de los objetivos particulares consistente en analizar el desarrollo del municipio en México, en el marco socio-político que lo ha caracterizado, si bien en el capítulo anterior la investigación se encaminó a fenómenos asimilables a la figura municipal actual en el entorno internacional; ahora en el presente capítulo, voy a tomar como puntos de investigación las formas de organización que, tuvieron algunos de los pueblos vecindados en el amplio territorio mexicano, en la medida que la información me lo permita. En este orden de ideas voy a someter

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a consideración en forma sucesiva el resultado de las investigaciones llevadas a cabo, con el fin de integrar el contenido de este capítulo al trabajo de investigación doctoral.

2.1.- LAS ORGANIZACIONES AUTÓCTONAS EN MÉXICO.

En primer lugar y respecto, de las formas simples de organización alcanzadas por el pueblo azteca, asentado en la Gran Tenochtitlán, por ser las más investigadas, son las que más tienen semejanzas con la organización municipal, en el entorno de los pueblos sometidos a su imperio mediante los tributos. En su marco histórico, más bien fueron culturas diversas en cuanto a su influencia y dominio, no tuvieron o por lo menos no dejaron huella expresa de su estructura política, que no sea la característica de una tribu, donde los señores o reyes ejercían su dominio local y sobre los que pesaban los tributos en beneficio de los aztecas.

Considerados como un imperio más organizado, los aztecas, de quienes se cuenta con más información, pudieron tener coincidencias con la organización romana; aunque dicha semejanza es en razón de las características que los estudiosos de nuestros días les atribuyen, sin considerar que realmente dichos pueblos se desarrollaron sin tener conocimiento de las categorías, ni de los conceptos que, hoy manejamos para describir el fenómeno gregario del pueblo usufructuario de la altiplanicie del territorio mexicano.

Admirable es la forma y tiempo de presencia de la organización azteca, a partir de la fundación de Tenochtitlán en el año 1325, en la isleta del lago, refiriéndose al sitio donde fue encontrada un águila devorando una serpiente, según lo describe la leyenda respectiva. En tiempos subsiguientes la habilidad de pueblo guerrero, lo llevó a extender sus dominios desde el norte con los territorios originales de México, hasta las Hibueras en Centroamérica y de mar a mar, expansión que perduró hasta la llegada de los conquistadores españoles

en 1519, quienes encontraron efectivamente al decir de los autores Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, a un:

... pueblo guerrero, dividido en dos clases: los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas.¹¹⁹

En dicha organización político-religiosa de los aztecas, el *Uei'ttatoani* ejerció la autoridad en forma equiparada a una realidad conocida por nosotros: el *emperador*,¹²⁰ a la manera de un gobierno central, de la cual dependían las autoridades menores en el resto de las estructuras socio-políticas. En la diversidad de criterios sobre esta realidad histórica en ocasiones se ha introducido, la consideración de algunos autores refiriendo elementos que, a su juicio y a la vez como descriptores de la organización originaria de los aztecas, se conoce como el *calpulli*, datos todos ellos que, me inducen a presentar como un antecedente de organización asimilable, a la institución hoy conocida como Municipio. Cabe mencionar que la estructura real del *calpulli*, es una deducción del conjunto de datos y conjeturas lógicas, como lo describen los autores citados anteriormente:

... Basta saber que constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vinculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra la Organización Social de los Aztecas, señala que el *calpulli* tiene una doble significación: barrio y linaje. Por un lado, encierra la idea de lugar de asentamiento, de área (*calpulli* significa congregación de callis, casas, de ahí que Erick Thomson llame al *calpulli* "clanes

¹¹⁹ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídicos históricos del Municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 21.

¹²⁰ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p.46.

geográficos”); pero el *calpulli* es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama “barrio de gente conocida o linaje antiguo”. El *calpulli* es, pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo valor está en “las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla, sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.”¹²¹

En esta línea de información, el doctor Carlos Quintana Roldán, hace una descripción de los funcionarios que tenían a su cargo el funcionamiento del *calpulli*:

El *Tlatoani*, asimilable al jefe político;

El *Teachcauh*, como un administrador general del *calpulli*;

Los *Tequitlatos*, o capataces;

Los *Calpizques*, como recaudadores de tributos;

Los *Tlacuilos* o escribanos como cronistas del *calpulli*, a través de los códices.¹²²

Sin embargo, coincidiendo con el doctor Quintana Roldán, la doctora Teresita Rendón Huerta, precisa sin lugar a duda alguna:

“El *calpulli*, es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos”.¹²³

2.2.- LOS PRIMEROS MUNICIPIOS EN MÉXICO CON INFLUENCIA ESPAÑOLA.

Los datos que se consignan en la historia, vienen a ser la fuente directa para llevar a cabo el desarrollo del presente tema, por lo que una vez que he

¹²¹ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, nota 119, p. 25.

¹²² Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 47.

¹²³ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998, p. 90.

presentado una síntesis prospectiva de la organización en los pueblos anteriores a la conquista, a la vez se da paso a la exposición de la organización municipal, ya con el término expreso que, identifica a la institución como un **municipio**, organización jurídico-política en el territorio de la Nueva España.

Cabe señalar que la información que se maneja por los expertos del tema, en relación con esta etapa histórica, es en todo coincidente; pues se trata de datos circunscritos a un espacio y a un tiempo de los seres humanos, compartidos por dichos autores sobre la institución municipal, como lo son: la continuidad y transportación hacia el continente descubierto, los conceptos y figuras jurídicas de la organización gubernamental en la península ibérica, institución que, era acribillaba en la batalla de Villalar, tal como lo apunta José María Ots y Capdequí: "Al implantarse en las Indias el viejo régimen municipal castellano, cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendente".¹²⁴

2.2.1.- La Villa Rica de la Vera Cruz

Un dato conjuntamente compartido, es que, cuando Hernán Cortés desembarca en el nuevo continente para conquistarlo, como resultado de una relación de revancha con el Gobernador Diego Velázquez en la isla de Cuba, da origen a la fundación, el 22 de abril de 1519¹²⁵, del primer ayuntamiento americano, en la Villa Rica de la Vera Cruz, después de haber hundido sus naves frente a la isla de San Juan de Ulúa. La razón que le asiste en este acto para la fundación del primer municipio en el territorio de la Nueva España, es la normatividad vigente en la península ibérica conocida como el **fuero de Castilla**

¹²⁴ Ots y Capdequí, José María, *Historia del Derecho Español en América y el Derecho Indiano*, México, F. C. E., 1965, p. 143.

¹²⁵ Nota del autor: he encontrado una discordancia entre los autores: Carlos Quintana Roldán quien da esta fecha y Reynaldo Robles, quien maneja la fecha de 10 de julio de 1519 como la señalada en la primera carta de relación, dando cuenta al Rey de las conquistas.

que, en el ámbito político y jurídico fue el fundamento de la organización municipal española.

De los autores consultados, como lo es el doctor Carlos Quintana Roldán, en forma directa expresa en su obra "Derecho Municipal", el valor de la institución en comento:

Efectivamente, las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto: Se habla al respecto de dos grandes etapas iniciales: la de los Municipios insulares, que corre de 1492 a 1519, y, la etapa de los Municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

Los Municipios insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas caribeñas, Santo Domingo y Cuba aparecen como los principales territorios insulares, en ellos proliferaron múltiples villas y ciudades principales, de donde partían constantemente las excursiones de descubrimiento y conquista.¹²⁶

En este orden de ideas, el autor en comento, al hacer referencia a la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, escribe lo siguiente:

Conciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velázquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del Derecho Castellano, especialmente el texto de las Siete Partidas que conocía bien, pues había cursado algunos estudios de Leyes en Salamanca procedió a fundar el 22 de Abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz.¹²⁷

¹²⁶ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 48.

¹²⁷ *Ibidem*, p.49.

Por su parte el doctor Reynaldo Robles Martínez, comenta en su obra "El Municipio" que, después de que, la expedición de Cortés fue subsidiada en parte por el gobernador Velázquez, :

La corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente la expedición, las condiciones se establecían en un documento que se llamaba capitulación, Cortés no contó con la debida capitulación por lo que Velásquez, le entregó un pliego de instrucciones con la obligación de cumplirlas durante el viaje,

...¹²⁸

Éstas capitulaciones en forma sintética, se mencionan más adelante, en el punto número 4 sobre lo expuesto por los autores en comento.

Cortés no había sido facultado por Diego de Velázquez, para establecer una población permanente, ni para realizar conquistas, y como le había desobedecido, sabía que regresar a Cuba, era la muerte o la prisión. Es conocida en este sentido, la formación de Cortés en la península, pues tenía formación jurídica, al haber estudiado derecho en la Universidad de Salamanca durante dos años y según señala Ochoa Campos¹²⁹ había sido alcalde mayor en Cuba.

El municipio estaba en su apogeo y en la mente de los expedicionarios, fue el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras, claro está, fundando nuevos centros de población en la medida de su avance de conquista. Así para lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el municipio, sabedores de que, era la fuente del poder que, podía facultarlos para llevar a cabo su empresa y además el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez.

De esta manera, el primer municipio en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político como representante de la autoridad del soberano peninsular y así poder actuar en su nombre y representación.

A este respecto, el doctor Salvador Valencia Carmona, en forma escueta refiere:

¹²⁸ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 79.

¹²⁹ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 59, p. 94.

Del municipio del período colonial ha considerado Ots de Capdequi que se trata de *'un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media'*. Si bien cuando se produjo el descubrimiento de América no eran los municipios españoles más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron *'al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo en su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente.*

Dicha vitalidad, se percibe desde la misma fundación del primer ayuntamiento en América continental. Como es bien sabido, el 22 de abril de 1519, en el propio sitio donde estaba acampado Hernán Cortés, se funda la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber llegado el Jueves de la Cena y desembarcado en Viernes Santo. Para fundar la ciudad se instaló el ayuntamiento, y ante él, Cortés "resignó" los poderes recibidos por Diego de Velázquez, nombrándosele seguidamente por el cabildo que se había instalado capitán general y justicia mayor para emprender la conquista de México.¹³⁰

Como puede observarse, los tres autores expresan ideas similares respecto del hecho de la fundación del primer ayuntamiento en el continente americano, en la Villa Rica de la Vera Cruz.

En virtud de un análisis objetivo de lo descrito, es ineludible llevar a cabo una reflexión objetiva sobre los relatos, tomando como punto de referencia el hecho histórico que, se cubre en el velo de los tiempos y de las leyendas, pues, en aras de llegar a un concepto más aproximado a la realidad, se trata de datos insuficientes, desde el punto de vista material y jurídico, que un puñado de hombres conquistadores, con el sólo hecho de desembarcar ara llevar a cabo una conquista, durante el transcurso de un día sean capaces de **fundar**, con todo los acontecimientos que ello implica y de inmediato considerar una población electora y vecindada en la geografía de la Villa Rica de la Vera Cruz,

¹³⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.* nota 93, p. 112.

para que, de inmediato se establezca una figura política de la talla de los municipios peninsulares y de ahí se dé continuación al resto de los municipios continentales.

La leyenda tejida en el velo histórico, quizá lo único que, pueda justificar si ello es justificable, es la desobediencia de Hernán Cortés hacia Diego de Velázquez y en tal caso se puede pensar que, la abdicación de los poderes originariamente delegados en la persona de Cortés llevada a cabo en la Villa Rica de la Vera Cruz, ya con mucha antelación, se pueden considerar revocados jurídicamente, en fin, el tema es origen de un posible análisis de mayor consistencia, en relación a las fechas, acontecimientos y sus consecuencias.

A pesar de lo anterior, en forma por demás suscita¹³¹ a continuación presento los elementos que, yo considero comunes, con el afán de expresar los conceptos y características coincidentes, que se desprenden de sus obras:

1.- En primer lugar, la corona española, estaba plenamente inmersa en las campañas de conquista de territorios allende los mares, en forma concreta América, a partir del año de 1492, para ello utilizaba inversiones, tanto de la corona, como de particulares, en su mayoría comerciantes y banqueros cuyo objetivo era el de contratar fondos necesarios, el suministro de barcos, las provisiones, las municiones y la pacotilla para el trueque, bajo la sola promesa de compartir las presas y el botín, además de reclutar a los miembros de la expedición.

2.- En segundo lugar, la competencia más fuerte en el descubrimiento de territorios y su conquista, se llevaba a cabo especialmente entre la corona española y los reyes de Portugal, quienes tuvieron que recurrir al arbitraje de los Papas, para delimitar sus intereses de conquista, a través de la Bula "Inter Caetera" de Alejandro VI¹³², en la cual se estableció la línea divisoria de las Azores, llamada a partir de entonces como *Línea Alejandrina*, en adelante utilizada como referencia, para identificar la propiedad de los territorios

¹³¹ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.* nota 50, p. 79; Quintana Roldán, Carlos.- *op. cit.*, nota 6, p. 49.

¹³² García Gallo, Alfonso, *op. cit.*, nota 77, p. 63.

obtenidos por medio de las conquistas en el continente americano. En cuanto a la garantía ofrecida a quienes intervenían en dichas expediciones, los reyes debían otorgar cada uno a sus expedicionarios y conquistadores las debidas capitulaciones, que en todo caso eran la forma de representar a la autoridad que la emitía en cada una de sus empresas conquistadoras.

3.- En tercer lugar, la corona española tenía una avanzada de autoridad en las rutas hacia América, en la isla de la Española y en Cuba, como municipios insulares, cuyo titular (con características de delegación) en esa época de 1519, fue Diego de Velázquez, quien a su vez en nombre de sus majestades podía otorgar garantía a los expedicionistas y conquistadores, como las otorgadas en su oportunidad a Hernández de Córdoba y a Grijalva.

4.- En cuarto lugar, con base en dicha autoridad delegada de sus majestades, Velázquez encomendó a Hernán Cortes la tercera expedición para ir a conquistar territorio firme de América, mediante un pliego de instrucciones, con base en las cuales Cortés preparó su flota para el viaje, con financiamiento de la corona y de ciudadanos de la isla económicamente pudientes. Como información, transcribo algunas de las instrucciones que Cortés tenía que cumplir durante el viaje:

No se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes; se prescribía sondear puertos y mares; decir a los naturales que iban por mandado del rey a visitarles y que vinieran a su obediencia; informarse sobre las cruces adoradas por los indios de Cozumel; catequizarlos en la verdadera fe; inquirir sobre la existencia de españoles en Yucatán; darle a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres; guardar lo que se había rescatado en arcas de tres llaves; hacer relación de la tierra y sus particularidades,...¹³³

5.- En quinto lugar, cuando Cortés tenía ya dispuesto el viaje, se presentan divergencias con el gobernador de Cuba Diego de Velázquez, quien revoca el nombramiento y lo manda a aprehender; sin embargo Cortés se hace

¹³³ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 79.

a la mar zarpando el 10 de febrero de 1519,¹³⁴ circunstancia que obliga al gobernador Velázquez a integrar otra flota para ir en persecución de Hernán Cortés.

6.- En sexto lugar, ante la situación provocada entre Velázquez y Cortés, éste después de haber tocado varios puntos del territorio continental, en San Juan de Ulúa manda hundir las naves, después de haber desembarcado todos los pertrechos.

7.- En séptimo lugar, con base en el Fuero de Castilla y en especial el texto de las Siete Partidas, los expedicionarios proceden a la fundación del primer municipio continental en nombre del rey don Carlos, rompiendo con la delegación de Velázquez, y por su parte haciendo valer la delegación original de los reyes españoles, en este caso. Así lo narra Bernal Díaz del Castillo: "Ordenamos hacer y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz, se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca".¹³⁵

En relación con estos hechos de conquista, Toribio Esquivel Obregón comenta: "Para Cortés la empresa de conquista y colonización de las tierras que se extendían ante él no eran sólo obra de audacia y esfuerzo militar, sino ante todo de orden y composición legal".¹³⁶

8.- En octavo lugar, a partir del acto solemne llevado a cabo por Hernán Cortés, renuncia a la delegación insular y se constituye representante de sus Majestades españolas, como se describe en la obra de Francisco Gómez de Gómora:

Cortés entonces nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural, y les entregó después las varas, y puso nombre al concejo de la Villarrica de la Vera Cruz, porque el viernes de la Cruz habian entrado en aquella tierra. Tras estos autos, hizo luego Cortés

¹³⁴ *Ibidem*, p. 80.

¹³⁵ Díaz del Castillo, Bernal, *La Verdadera Historia de la Conquista de la Nueva España*, México, Porrúa, Colección Sepan Cuántos, 1986, p. 72.

¹³⁶ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes de la Historia del Derecho Mexicano*, México, Ed. Publicidad y Ediciones, 1984, p. 325.

otro ante el mismo escribano y ante los nuevos alcaldes, que eran Alfonso Hernández Portacarrero y Francisco de Montejo, en que dejó, desistió y cedió en manos y poder de ellos, y como justicia real y ordinaria, el mando y cargo de capitán y descubridor que le dieron los frailes jerónimos, que residían y gobernaban en la Isla Española por su majestad y que no quería usar del poder que tenía de Diego de Velázquez, lugarteniente del gobernador en Cuba por el almirante de la Indias, para rescatar y descubrir, buscando a Juan de Grijalva, por cuanto ninguno de ellos tenía mando ni jurisdicción en aquella tierra, que él y ellos acababan de descubrir, y comenzaban a poblar en nombre del rey de Castilla, como sus naturales y leales vasallos; y así lo pidió por testimonio, y se lo dieron.¹³⁷

9.- En noveno lugar, con base en lo anterior Hernán Cortés, es declarado por el cabildo como capitán, su cabeza y justicia mayor, entretanto el emperador otra cosa acordase y mandase, por tener necesidad de contar con un caudillo,¹³⁸ para continuar con la empresa conquistadora en nombre de su majestad.¹³⁹

2.2.2.- Tepeaca

Respecto a la constitución de este ayuntamiento, los autores son muy escuetos, en virtud de lo cual sólo se menciona lo siguiente como dato histórico: En la medida que Cortés avanzaba hacia el altiplano del territorio conquistable, y aprovechando los centros de población nativa con los que, topaban y a la vez se enfrentaban para conquistarlos, una vez sometidos, los expedicionarios

¹³⁷ López de Gómora, Francisco, *Historia General de las Indias y la Conquista de México*, Pág. 54.

¹³⁸ *Ibidem*; Solís, Antonio, *Historia de la conquista de México*, p. 85; Díaz del Castillo, Bernal, *op. cit.*, nota 135, p. 72; Madariaga, Salvador de, *Biografía de Hernán Cortés*, México, Porrúa, 1970, p. 1154.

¹³⁹ Cortés, Hernán, *Cartas y Documentos*, México, Porrúa, 1963, p. 20.

también fundaban centros de población, nombraban autoridades responsables de su funcionamiento, dándoles el carácter de municipios a través del fomento al arraigo, la identidad y solidaridad entre los vecinos, tal ocurrió en Tepeaca (hoy Estado de Puebla) el 15 de agosto de 1520, dándole el nombre de “*Villa de Segura de la Frontera*”.¹⁴⁰ En este caso también es oportuno reconsiderar la terminología en cuanto a su representatividad y objetividad puesto que, si los conquistadores fueron en cantidad limitada tal como puede colegirse de la capacidad de las naves hundidas en Veracruz y de algunos de los escritos con tal motivo –en los que se contabilizan alrededor de 500 soldados, más la tripulación– ello hace nuevamente reconsiderar la cantidad de pobladores de origen español con los que se fundaba el asentamiento humano, ¿será acaso, la leyenda y el velo de la historia la que, recurre a las descripciones usadas por los diversos autores?

En la forma de vida común que se iniciaba en el territorio conquistado, se hacia hincapié en la residencia de vecindad y sobre todo del servicio militar necesario y obligatorio, como base de su seguridad y supervivencia.

2.2.3.- Coyoacán

En cuanto a este ayuntamiento, la información es más fiable, pues los datos al respecto ya se encuentran más cercanos a los documentos de archivo. De ellos se desprende el hecho por el cual Cortés, al paso de los acontecimientos suscitados con el pueblo azteca, afianza sus reales en Coyoacán, sitio cercano a la Gran Tenochtitlán y fiel a su costumbre de buscar seguridad jurídica y política, lleva a cabo la fundación y erección del ayuntamiento respectivo el 13 de agosto de 1521, y aunque los documentos correspondientes a las actas de cabildo solamente existen a partir de 1524,

¹⁴⁰ Melgarejo Vivanco, José Luis, *Raíces del Municipio Mexicano*, p. 115, en Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 53.

pues las actas anteriores están perdidas, es desde Coyoacán, como lleva a cabo sus acciones conquistadoras y de control sobre el resto del territorio del altiplano. Al respecto, Moisés Ochoa Campos expresa:

No sabiéndose la fecha exacta que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del cabildo, que sólo se conservarán a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la Ciudad de México.¹⁴¹

Al ser Coyoacán la residencia permanente de Hernán Cortés, desde éste y tiempos después, hizo que el resto de los ayuntamientos fueran instrumentos bajo su control. Por lo mismo las reuniones de los cabildos del ayuntamiento de México, se celebraban en su casa, circunstancia aprovechada por el mismo ayuntamiento de México expidiendo ordenanzas que, excedían el ámbito de su territorio, aplicándose en el resto de los municipios ya fundados.¹⁴²

Es importante hacer notar que con posterioridad a estas fundaciones municipales, Cortés les dictó una serie de disposiciones denominadas "Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y de 1525".¹⁴³

Conforme a las Ordenanzas de Cortés, se hacía referencia a la vida política por medio de los vínculos de vecindad y solidaridad; el servicio militar obligatorio; obligaciones religiosas para con los nativos; fomento de la agricultura (vid); residencia por 8 años; disposiciones sobre el comercio; existencia de un rastro, y sobre todo el gobierno constituido por: dos alcaldes, cuatro regidores, un procurador, un escribano (con nombramiento anual en enero de cada año). Dato de importante relevancia fue que en las reuniones de alcaldes y regidores, debería estar presente Cortés o su lugarteniente, además del alguacil con voz y voto.¹⁴⁴

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

¹⁴¹ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 3, p. 98.

¹⁴² Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 100.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 85.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 85.

2.3.- ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN LA COLONIA.

Haciendo un recuento sobre los casi trescientos años que, duró la dominación de los españoles en tiempo de la colonia, pueden considerarse como una estructura monolítica si al funcionamiento municipal se refiere, ya que frecuentemente coexistían a la par los municipios y el virreinato.

La importancia que tuvo esta forma de control municipal, se demostró cuando Cristóbal de Tapia fue designado para gobernar la Nueva España, concediéndosele amplias facultades para recibir información sobre la conducta de Hernán Cortés, pudiendo en su caso aprehenderlo y confiscar sus bienes.

Enterado Cortés de lo anterior, por medio de los españoles de mayor prestancia, convoca a los procuradores de los ayuntamientos para que, se unieran y formaran un frente común de resistencia, y de esta forma: no obedecer ni cumplir la orden que traía Cristóbal de Tapia. Y efectivamente ellos fueron a su encuentro para convenir con él de que, no cumpliera la orden recibida en la península y se regresara a España. Los procuradores que participaron en la negociación, según las versiones de Vicente Riva Palacio y de Manuel Orozco y Berra, fueron:

Por la Villa Rica de la Vera Cruz, Bernardino Vázquez de Tapia; Por el de Segura de la Frontera de Tepeaca, Cristóbal Corral; por el de México, Pedro de Alvarado; por el de la Villa de Medellín mandado a fundar ex profeso, Andrés de Monjarás,¹⁴⁵ y el de Villa del Espíritu Santo (Cotzacoalcos) y más tarde en Tzintzuntzan con el rey Zinzicha, así como en la Huasteca, Yucatán y Guatemala.¹⁴⁶

Esta acción que, en el lenguaje y concepto político y jurídico actual deja tintes parlamentarios, puede observarse relatado en las actas de cabildo de la ciudad de México del 3 de junio de 1524, del 22 de febrero y del 20 de julio de 1526, como testimonios de que, los españoles avecindados en los diferentes

¹⁴⁵ Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*.- México, Ed. Cumbre, 1970, p. 43.

¹⁴⁶ Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la dominación española en México*, México, Antigua Librería Robredo, México, 1938, p. 27.

municipios, nombraron a procuradores que, los representaran en asuntos de interés general, cargos abolidos por Carlos V, a través de su cédula real de 25 de julio de 1530, donde dispuso lo tal decisión:

En atención a la grandeza y nobleza de la ciudad de México y que en ella reside el virrey, gobierno y audiencia de la Nueva España y fue la primera ciudad poblada en cristiano. Es nuestra merced y voluntad y mandamos que tenga el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España, como las tienen en nuestros reinos la Ciudad de Burgos. Y el primer lugar después de la justicia, en los congresos que se hicieran por nuestro mandato, porque sin él no es nuestra intención ni voluntad que se puedan juntar las ciudades y villas de la Indias.¹⁴⁷

2.3.1.- El municipio en la colonia.

Como anteriormente se ha comentado el éxito en la vida del municipio en la colonia, fue contrario a la decadencia en la península, como lo refiere José María Ots y Capdequi:

Doctrinariamente el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen que en las viejas ciudades castellanas regía, ya en período de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los Cabildos Coloniales no sólo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la llamada legislación de Indias, sino acudiendo a otras fuentes documentales que ponen al descubierto la verdadera vida de esta institución, se observa pronto que los nuevos Concejos indianos jugaron en los primeros tiempos de nuestra colonización un papel tan importante como el que hubieran de

¹⁴⁷ Robles Martinez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 102.

desempeñar en la metrópoli los viejos Municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor.¹⁴⁸

Por lo anterior el mismo autor describe la estructura colonial del municipio en los siguientes términos:

En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por doce Regidores, dos Fieles Executores, dos Jurados de cada Parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Concejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Concejo Público y un Mayordomo. (Ley II, tit. VII, lib. IV de la Recopilación de 1680).¹⁴⁹

Por su parte las consideraciones de Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, en lo estructural del cabildo colonial, identifican el buen desempeño de las funciones legislativas, con la redacción de sus propias ordenanzas municipales; en el orden judicial, conocían de las cuantías no reservadas a la Real Audiencia y sobre todo la administración de los asuntos de las localidades, y que en el decir de los autores citados fue de la siguiente forma:

Dos alcaldes ordinarios, un número variable de regidores según la importancia del Municipio, el Alférez Real, el Alguacil Mayor, el Depositario General, el Contador Mayor de Menores, un Procurador, un Procurador de Pobres, el Obrero Mayor, el Juez de Cargos, los Diputados de Fiestas, el Juez de Coliseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga y otros puestos menores.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ots y Capdequi, José María, *op. cit.*, nota 124, p. 143.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 62.

¹⁵⁰ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, nota 119, p. 33.

Así mismo, tanto Carlos V, como Felipe II dispusieron que, los cabildos y las elecciones de los mismos se hicieran en las casas del ayuntamiento y no en otras partes, como tampoco en la casa de los gobernadores, al decir del autor Valencia Carmona¹⁵¹, de igual forma Felipe IV ordenó que, los gobernadores y sus tenientes: "dexen a los Rexidores usar diputaciones y votar libremente", así como también prohibió que dichos regidores "escriban en papel suelto" sus votos "ni firmen en blanco".¹⁵²

2.3.2.- Virreinato

Es conocido de todos los investigadores sobre el municipio, que el territorio de la Nueva España fue colonizado a través de asentamientos humanos con garantías de municipio, expedidas por medio de cédulas reales, para fomentar así la fundación de nuevos poblados, villas y demás expresiones de los colonizadores.

De esta forma las primeras leyes fueron las *ordenanzas municipales* expedidas por cada ayuntamiento. Con posterioridad, desde España, Felipe II en 1573 expidió las *Ordenanzas de Población*, precisamente para regular la fundación de pueblos y ciudades, instituyendo los *concejos municipales* como forma expresa de gobierno. De esta forma se confirma que *el primer órgano de gobierno*, establecido en territorio de la Nueva España, fue el **ayuntamiento o cabildo**. En un principio el vecindario elegía libremente sus autoridades, pero posteriormente los puestos edilicios fueron resultado de ventas, elementos que menguaron el carácter democrático del ayuntamiento. Prueba de esta práctica, al decir de Valencia Carmona, es la cédula del 5 de octubre de 1522 extendida por la reina Juana, a través de la cual se vendió el cargo de regidor al mejor

¹⁵¹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 115.

¹⁵² Rodríguez de San Miguel, Juan N., *Pandectas hispano-mexicanas*. t.II, México, UNAM, 1980, p. 273.

postor, pudiendo repudiarlo a favor de un tercero, y en caso de no realizarse al morir el titular, el cargo se revertía a la corona para venderlo nuevamente.

Esta práctica se terminó con lo dispuesto por Carlos V en la cédula real que dispone la limitación del derecho en el comprador, para no ser a título perpetuo, sino de un solo poseedor.

Entre los oficios vendibles y renunciables, se encontraban: el de escribano de cabildo, el del alguacil mayor, el de depositario, y el de fieles ejecutores; estas ventas se hacían previo pregón y en subasta entre los idóneos y competentes.¹⁵³

Es de suma importancia la observación de Moisés Ochoa Campos, en el sentido de que *paralelamente al poder municipal*, funcionaba el virrey, la real audiencia, el tribunal del consulado en México, el protomedicato, el juzgado de bienes de difuntos, los juzgados para asuntos de indios, la santa hermandad, el Tribunal de la Acordada, y al final de la colonia el intendente.¹⁵⁴

Según los doctores Robles Martínez y Valencia Carmona, durante la colonia pueden distinguirse dos tipos de municipios: el de indios y el de españoles. Esta división obedeció a la situación de marginación, que desde la llegada de los españoles se dio con los nativos, esto se observó en las actividades de "traza" de las ciudades y poblaciones, en las que fuera de esta traza, se colocaban los llamados "naturales"¹⁵⁵. En este sentido los textos de la época y los acontecimientos indican que Cortés y posteriormente una disposición real, dieron paso a la "reconstrucción" del gobierno autóctono, en los que se recuperó la continuidad de los "caciques", como calificación de un señor tribal o *tecuhltlis*; de esta forma en los municipios indígenas, el ayuntamiento se integraba por: un alcalde y un regidor en pueblos con menos de ochenta nativos; dos alcaldes y dos regidores cuando la población de nativos superaba las ochenta casas; dos alcaldes y cuatro regidores para las

¹⁵³ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 88.

¹⁵⁴ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 3, p. 152.

¹⁵⁵ Porras Muñoz, Guillermo, *El cabildo en la república de los españoles, El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 25.

poblaciones mayores de nativos, al decir de Salvador Valencia Carmona¹⁵⁶, bajo un proceso de elección más democrática, que se puede interpretar como un:

Producto de la aculturación, esto es, reinterpretación de patrones indígenas en el marco de patrones españoles,... los electores discutían todos a una vez y al mismo tiempo la capacidad y las condiciones de los candidatos; uno de los electores, especialmente encargado de ello, realizaba de cuando en cuando, la síntesis de opiniones; recomenzaba entonces la discusión hasta que se alcanzaba la unanimidad. Este patrón cultural indígena persiste todavía.¹⁵⁷

Los historiadores refieren que también se daban excepciones con aquellos nativos que habían alcanzado preeminencia entre los ciudadanos, otorgándoles sitios con base en la disposición real, hecho acaecido en 1564, cuando un mestizo formó parte del gobierno de la ciudad de México: Martín Cortés, quien fue nombrado alguacil mayor.

En la época colonial, las ordenanzas municipales, estaban sujetas a la confirmación de la corona en forma directa o mediante un representante, y años después, el virrey finalmente, también confirmaba las ordenanzas municipales y el resultado de las elecciones de alcaldes ordinarios.

Hecho no menos importante, es la introducción de la figura del *intendente*, como resultado de la influencia francesa de los Borbones, quienes al final de la colonia emitieron las Ordenanzas de Intendentes de Carlos II, el 4 de diciembre de 1786, iniciándose esta figura en Río de la Plata, posteriormente en Lima y de ahí a la Nueva España el 26 de diciembre de 1786, con funciones de hacienda, justicia, política y guerra. En la práctica el intendente presidía el cabildo en cada provincia.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 117.

¹⁵⁷ Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953, p. 41.

¹⁵⁸ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 118.

2.4.- EL MUNICIPIO Y SU INFLUENCIA EN LA INDEPENDENCIA.

Tomando la frase del doctor Salvador Valencia Carmona: "*municipio y libertad política son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse*"¹⁵⁹, se puede concluir que, el ayuntamiento fue la figura de gobierno, en la que, se expresó como un signo muy importante la forma de pensar del pueblo aprovechando la inquietud provocada por la invasión francesa hacia la península ibérica.

2.4.1.- Ayuntamiento de la ciudad de México, 9 de agosto de 1808.

En particular, sobre este acontecimiento y al decir de M. C. Rolland: "Fue en el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política".¹⁶⁰

En este sentido no puede olvidarse, que si bien las sesiones de cabildo fueron cerradas con participación exclusiva de los integrantes del ayuntamiento; también es conveniente indicar que en los casos y asuntos trascendentes, los ayuntamientos convocaban a cabildos abiertos, a través de los cuales sus resoluciones y acuerdos eran irreversibles, como reasunción de la soberanía del pueblo y a consecuencia de la influencia del pensamiento ilustrado de autores de filosofía y teología cristianas del siglo XVIII, ya escuchados en la península, tales como: De Soto, De Molina, Suárez y Mariana.

El 19 de julio de 1808, se conoce en México la situación española y el ayuntamiento pide al virrey que, se haga caso omiso a las abdicaciones de los reyes españoles, actitud secundada por los ayuntamientos de Jalapa,

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 119.

¹⁶⁰ Rolland, M. C., *El desastre municipal*, México, Ed. Cultura, 1921, p. 54.

Querétaro y Veracruz; el 21 de agosto en Buenos Aires el virrey Santiago de Liniers, juró la obediencia a Fernando VII; el 15 de agosto en Venezuela, los cabildos de Caracas y Cartagena, se oponen a la actitud del capitán general Juan Casas y rinden fidelidad a Fernando VII; el 13 de septiembre en Bogotá, se fijan en muros de la ciudad declaraciones violentas en contra de Napoleón, como lo comenta el autor Salvador Valencia Carmona.¹⁶¹

Es de esta manera como, el 9 de agosto de 1808¹⁶², fecha en la que:

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición que, había elaborado el regidor Azcárate y apoyado por el síndico don Francisco Primo de Verdad.¹⁶³

Desde luego que lo anterior fue junto con otros simpatizantes como Fray Melchor de Talamantes, pronunciándose por el desconocimiento de la autoridad metropolitana en turno y en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la ciudad de México, tomó la cabeza del poder, por ser reconocida como la ciudad principal de la Nueva España.¹⁶⁴ Ante la actitud anterior, el Virrey Iturrigaray se manifestó en apoyo de las peticiones de cabildo, convocando a una junta de notables el 9 de agosto, con asistencia de 82 personas.

Para mayor claridad, se transcriben algunas palabras de la alocución, pronunciada en la entrega del documento:

La soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía.¹⁶⁵

Bajo el título de **“La representación del Ayuntamiento de México”**, se elaboró el primer documento oficial que, en la Nueva España sostuvo la tesis de

¹⁶¹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 120.

¹⁶² Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 59, pp. 309-346.

¹⁶³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, México, Porrúa, 2002, p. 3

¹⁶⁴ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 59.

¹⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* nota 163, p. 12.

la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo¹⁶⁶; datos detallados en el Acta del Ayuntamiento de México, en la que, se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en favor de Napoleón; desconociéndose a todo funcionario nombrado y venido de España; y el Virrey gobierne por la comisión del ayuntamiento en representación del Virreinato, entre otros artículos y puntos acordados.¹⁶⁷

Huelga decir que, el contenido de los discursos pronunciados en Sesión Solemne de Cabildo en dicha fecha, se encuentran relatados en el Acta correspondiente levantada por el escribano mayor del mismo, José Calapiz Matos y en pocas palabras tanto el síndico don Francisco Primo de Verdad, como los regidores Juan Francisco de Azcarate y el Marqués de Uluapa, sostuvieron sus intervenciones bajo el principio de: *“la soberanía en el pueblo”*, tal como se transcribe en la obra del doctor Tena Ramírez.¹⁶⁸

Para mayor precisión el autor Moisés Ochoa Campos, presenta una síntesis de los acuerdos del cabildo de 9 de agosto de 1808:

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

2.- La soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades que, son la cabeza de los pueblos”.¹⁶⁹

Con base en estos dos elementos, es claro que, en dicha asamblea y declaración, el ayuntamiento de México en 1808, pretendía:

1.- Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía en la colonia.

¹⁶⁶ *Idem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 4.

¹⁶⁸ *Idem*

¹⁶⁹ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 59, p. 161.

2.- Tener facultad para convocar a un Congreso de Ayuntamientos, a fin de fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

Como era de esperarse, el Real Acuerdo determinó con inefable parcialidad que, el cabildo excusase en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo reino, Pero independientemente del resultado a que de inmediato se llegó, la actitud del ayuntamiento de México tuvo la importancia de manifestar, por primera vez, abiertamente, esos dos principios que habían de decidirnos a luchar por la absoluta separación política de España.¹⁷⁰

Como consecuencia de la actitud demostrada ante el cabildo de la ciudad de México, el partido de los españoles peninsulares, atacaron al virrey y lo depusieron el 15 de septiembre y la Inquisición acusó de herejía a Primo de Verdad, siendo hecho prisionero y encontrado muerto en la cárcel del obispado el 4 de octubre de 1808.¹⁷¹

Después de este primer momento de rebelión y rechazo a la invasión francesa, al decir del doctor Salvador Valencia Carmona, los ayuntamientos se convierten en protagonistas de la independencia de sus pueblos, como lo sucedido con el grito en Chuquisaca y la Paz en mayo y julio de 1809; característica extendida a partir de 1810, por lo anterior, en varias provincias del continente americano se depuso a las autoridades en turno y se les sustituyó por cabildos, tal como ocurrió en Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, ciudades donde se establecieron juntas de gobierno, surgidas de los cabildos; en Caracas (19/abril) renuncia el capitán general Vicente Emparán dando lugar a una junta con elementos del ayuntamiento y principales de la ciudad; en Buenos Aires (25/mayo) se retira el virrey Cisneros y se instala una junta en cabildo abierto; en Chile (18/septiembre) Mateo del Toro y Zambrano, se

¹⁷⁰ Padrón calzada, Feliciano, *Municipio Libre*, México, UNAM, 1983, p. 40.

¹⁷¹ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 104.

convierte en presidente de la junta de gobierno, dejando el cargo de capitán general.¹⁷²

En México, la hegemonía demostrada con los acontecimientos descritos, paulatinamente fue eliminado el municipio, por la estructura centralizadora de los gobiernos en turno, al grado de llegar a minimizar, tanto su funcionamiento como su estructura. En tiempo del porfiriato se relegó al municipio, como un organismo de naturaleza secundaria, hasta el grado de romper los lazos directos con los presidentes municipales y sus cabildos, condicionándolos en su funcionamiento a la supervisión de los **jefes políticos**, quienes no solo eran los filtros, sino los intermediarios y resolutores de la problemática municipal. En un parangón histórico, la realidad descrita en México, tuvo una equivalencia, guardadas las proporciones, con los acontecimientos de Villalar siglos anteriores en España.

En igualdad de circunstancias, los testimonios documentales, siempre nos proporcionan datos inequívocos de la evolución o visión de algunos de los esforzados ciudadanos que, en el desempeño de su función de representación popular y democrática han hecho referencia al **municipio** como la figura política y jurídica, a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía y por ende el poder, mediante las personas o funcionarios elegidos por él, para coordinar sus designios y facilitar su desarrollo e integración en una sociedad diversa en intereses y propuestas, asegurando la figura de gobierno en el que, el pueblo interviene, para obtener en el continente americano la alternativa de garantía, cuando en la península había recibido su réquiem en la batalla de Villalar.

De esta forma, las diversas poblaciones, consideradas como provincias internas de oriente y occidente, del norte y de Guatemala, Yucatán y del Centro¹⁷³, son gobernadas en forma directa por **Ayuntamientos** elegidos por los peninsulares y en su oportunidad por los criollos o nativos a quienes poco a poco se les reconoce su derechos políticos.

¹⁷² Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 121.

¹⁷³ Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 17.

Al llevar a cabo un análisis y reconsideración de los acontecimientos descritos, en mi criterio, los encuentro como elementos que, dan soporte a mi trabajo de investigación y fundamentan la importancia y repercusiones de la reforma de fecha 23 de diciembre de 1999, a la fracción I del artículo 115 constitucional, dentro del marco conceptual y factual del federalismo integral que, tiene al municipio como un primer nivel de gobierno, a la par y como elemento primordial de acercamiento del estado a través del gobierno en turno hacia la población.

En este orden de ideas, los ayuntamientos en las poblaciones y provincias a quienes se les había dado y reconocido dicha forma de gobierno, representaron una estructura socio-jurídica y política firme, apoyada por sus habitantes como una alternativa de gobierno propio, sobre la cual se fundamentaron acontecimientos importantes en las diversas latitudes del territorio de la Nueva España.

2.4.2.- El bando de Hidalgo en Guadalajara.

El marco histórico y jurídico en adelante en relación al municipio, dio pié a otros tantos intentos por darle y reconocerle en la vida política del país naciente, su realidad e importancia. El documento a que me refiero, si bien su situación fue efímera, sin embargo no deja de ser un hecho en la misma línea del ejercicio soberano del pueblo, quedando en los anales del movimiento insurgente. Me refiero al **Bando** que promulgó Hidalgo en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, en cuyo contenido, pretendió establecer una disposición a nombre de los ayuntamientos, establecidos en los territorios, ya conquistados al paso del contingente insurgente bajo su mando, tal como lo relata el doctor Felipe Tena Ramírez¹⁷⁴ en su obra multicitada.

¹⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 163, p. 23.

2.4.3.- Elementos constitucionales de Rayón

Igual relevancia para el trabajo de investigación, representa el documento conocido como elementos constitucionales de Rayón, circulado en 1811 como resultado de la instalación de la Suprema Junta Nacional Americana, a imitación de las juntas ya establecidas en la península, pues incluye dos puntos interesantes: en el "5º: *La soberanía dimana inmediatamente del pueblo,...*"¹⁷⁵ De igual manera en el 20º al referirse a los extranjeros, menciona que la carta de naturaleza se otorgará por la Suprema Junta, de común acuerdo con el Ayuntamiento respectivo,..."¹⁷⁶

2.4.4.- La constitución de Cádiz

En la elaboración de esta constitución, fue de importancia la participación de José Miguel Ramos y Arizpe, como representante de las Provincias de Oriente¹⁷⁷, pues su pensamiento se dejó sentir con peso importante en el contenido de la Constitución Española de Cadiz, jurada el 19 de marzo de 1812, los ayuntamientos otrora desaparecidos en Villalar, son restablecidos junto con sus procesos de elecciones por parte de los habitantes, determinación que se incluye en el Título VI: "Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos", y en su Capítulo I, se incluye el tema **de los ayuntamientos**; con toda la regulación para su estructura, sus funciones y responsabilidades, siempre bajo la estructura de **las diputaciones provinciales**, y abarca 15 artículos a partir del 309, hasta el artículo 323¹⁷⁸, de los cuales voy a incluir en este trabajo los más representativos para los efectos de la investigación:

En efecto, claramente se establece en el **artículo 310**:

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 25.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 26.

¹⁷⁷ Lee Benson, Nettie, *op. cit.*, nota 173, p. 13.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 17.

“Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”.

La inclusión de este texto como elemento para la recuperación de la estructura de los ayuntamientos, puede entenderse como el triunfo de la lucha de los pueblos americanos, por obtener la participación directa en el gobierno de sus municipios, en razón de los privilegios o fueros alcanzados previamente por ellos, o bien que se pudieran otorgar en lo sucesivo.

Así mismo se lee en el **artículo 312**, del mismo documento en comentario:

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

Qué mejor expresión del reconocimiento a la soberanía del pueblo, como lo es el texto transcrito, pues en el marco doctrinal representa un avance histórico logrado por el pueblo a través de sus diputados. Desde luego que en el texto de los artículos mencionados antes, se regulan temas diversos que a continuación se enuncian, como: *la existencia de leyes que determinen el número de integrantes de los ayuntamientos; elección de electores en los vecindarios; la duración anual de los funcionarios; elección por los electores del alcalde, regidores y procurador; fecha de toma de posesión; reelección después de dos años; requisitos para ser alcalde, regidor o procurador síndico; carácter concejil de los funcionarios; elección del secretario del ayuntamiento y las facultades de los ayuntamientos: policía, salubridad, comodidad, seguridad, administración de recursos, recaudación y distribución de contribuciones, educación, cuidado de hospitales y beneficencia, cuidado, construcción y reparación de caminos, formular ordenanzas y obtener su aprobación de las cortes a través de la diputación provincial, agricultura, industria y comercio.*

2.4.5.- Reglamento provisional político del imperio mexicano.

En la época aciaga, posterior a la terminación del movimiento armado de Independencia, en el territorio correspondiente a la Nueva España, se dio un proceso de luchas ideológicas entre distintas facciones, de las cuales algunos añoraban la continuidad de la dinastía de los Borbones y otros sólo querían el sistema monárquico y una nueva tendencia se expresaba por el sistema republicano.

En este ambiente, en la Junta Provisional de Gobierno, con base en lo acordado en el Acta de Independencia firmada el 28 de septiembre de 1821, se iniciaron las discusiones sobre el documento conocido como: *Reglamento provisional político del imperio mexicano* a partir del 10 de enero de 1823, manteniendo una actitud de emancipación, siempre con la advertencia de determinar su decisión *conforme al tratado de Córdoba*. En dicho proyecto, encontré la figura de los ayuntamientos con notoria influencia sobre la estructura política, tal como se desprende del texto de los artículos de dicho documento, cuyo contenido sintético se expresa a continuación:

Artículo 8.- Regulando sobre los extranjeros que merecen reconocimientos, el emperador recibirá informe de los ayuntamientos;

Artículo 24.- En el que se determinan la elecciones de ayuntamientos para 1823;

Artículo 54.- Donde se establece la supremacía de los jefes políticos para supervisar el funcionamiento de los ayuntamientos.

Y sobre todo, el tema se concreta en la Sección séptima "*Del gobierno de las provincias y pueblos, con relación al supremo del imperio*", en su Capítulo Único: De los diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes, en sus artículos:

Artículo 88.- Que regula la relación entre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales;

Artículo 91.- En el que se establece la subsistencia con sus atribuciones de los ayuntamientos de las capitales de provincia y en los lugares que se determine por las diputaciones provinciales, los jefes políticos;

Artículo 92.- La existencia de uno o dos alcaldes a juicio de las diputaciones y jefes políticos, en poblaciones que carezcan de idoneidad.;

Artículo 93.- Obligaciones de las diputaciones y jefes políticos para cumplir lo determinado en los artículos precedentes;

Artículo 94.- La presencia en las elecciones del cura o vicario junto con los funcionarios mencionados;

Artículo 95.- La inspección de los ayuntamientos por parte de los jefes políticos;

Artículo 96.- El uso de la conciliación por parte de los alcaldes para conservar el orden público y promover el bien, y

Artículo 98.- La atribución a los jefes políticos de la demarcación y límites de los territorios para su inspección.

De esta manera el proyecto, al decir de Fernando Tena Ramírez¹⁷⁹, fue resultado de los eventos que, llevaron a la firma del Acta de Independencia entre don Agustín de Iturbide y don Juan de O'Donojú, como una forma de concretar lo determinado y establecido en el Plan de Iguala¹⁸⁰. Iturbide en este momento aparece como el personaje efímero, que daría continuidad tanto al movimiento independentista como al régimen imperial, en el territorio recién emancipado del gobierno español conforme al contexto y secuencia de los acontecimientos. Este proyecto se aprobó en medio de discusiones muy encontradas y excluyentes entre sí, para ser pasado al Emperador para su sanción y promulgación.

Lo importante para efectos del trabajo de investigación es el papel que, se le reconoce a los ayuntamientos, como estructura firme en las poblaciones más importantes de los Departamentos.

¹⁷⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 163, p. 121

¹⁸⁰ Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un estado nacional en México*, México, UNAM, 1995, p. 16.

2.4.6.- Constitución de 1824.

A pesar de ser éste, un documento fundamental, sin embargo lo más importante, fue el haber podido concretarse el **Federalismo** como estructura, dejando en segundo término la normatividad diversa, como lo referente al Municipio. Sin embargo en la base de la nueva estructura federal, *subyace de facto la presencia de los ayuntamientos*, como conducto de las intendencias para el establecimiento de diputaciones consecuencia del restablecimiento de la constitución de Cádiz en el año de 1820.

Hecho histórico relativo al presente comentario es, la determinación del Ayuntamiento de Puebla que, lo llevó a cabo en agosto de 1821 con motivo de la entrada del Ejército Trigarante a dicha ciudad. En octubre e 1821 la diputación de Chiapas, solicita su incorporación como provincia a México, y así en lo sucesivo el resto de las poblaciones en las que, se habían instalado las intendencias pero no disfrutaban del reconocimiento como provincias

Los acontecimientos anteriores, provocaron un clima de incertidumbre política, ya que se manifestaron disidencias de las diputaciones de Guadalajara, Guanajuato, Querétaro y San Luis, a fin de establecer con sus representaciones un congreso para encabezar un gobierno, en caso de que el de la ciudad de México faltara, hecho que, recibió mayor impulso con la erección de la Provincia de Nueva Galicia "*como estado soberano federado con los demás de la grande nación mexicana*"¹⁸¹, dando lugar a la instalación del Congreso Constituyente de Jalisco el 14 de septiembre de 1823, al que también se unieron las diputaciones de Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

En este contexto el Plan de la constitución política de la nación mexicana, en el punto 2, párrafo primero, contiene:

Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo ó congreso nacional del senado, de los congresos provinciales y de los Ayuntamientos. ...

¹⁸¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 163, p. 147.

Así mismo en el párrafo cuarto del mismo punto se contiene el siguiente texto:

... Para los ayuntamientos (se elegirán)¹⁸² un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de menos de 1,000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico, en los de más de 3,000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los de más de 6,000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos en los de más de 16,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24,000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 40,000; cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en los de más de 60,000.

Con los textos anteriores, se deja ver la importancia de los ayuntamientos que funcionaban como control gubernamental en las diversas poblaciones de la nueva nación que, alcanzaba su independencia y luchaba por adquirir un proyecto propio, en el consorcio de los pueblos.

Sin embargo, el tema del **Federalismo** fue el centro de los debates del Congreso instalado el 5 de noviembre de 1823, así como de los documentos emanados del mismo: el **Acta constitutiva de la Federación** (31 de enero de 1824), y la **Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos** (3 de octubre de 1824). Ellos son una muestra de la preocupación de los constituyentes, presumiendo de mi parte que, el resto de las estructuras de gobierno continuaron siendo la base del control gubernamental, y por ende los mismos ayuntamientos; en todo caso el segundo de los documentos en su artículo 161, fracción I, deja a cada uno de los Estados la obligación:

I.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva.

Esta redacción deja abierta la posibilidad de los estados para organizarse en lo interior y también deja subsistente la personalidad de los municipios.

¹⁸² Adición del autor.

2.4.7.- Bases constitucionales de 1836

A pesar de la promulgación de la Constitución de 1824, ello no terminó con las pugnas entre reformistas, federalistas y por otro lado la de quienes luchaban por un gobierno monárquico. Es innegable la existencia por los años de 1830 en adelante, la continuidad de las discusiones en la sociedad mexicana, con temas como el centralismo y el federalismo; considero que, la historia y forma de ser de un pueblo no es posible cambiarlo o sustituirlo en corto tiempo, ni por mandato de un gobierno, ni mucho menos por un acuerdo de papel, conforme al pensamiento de Fernando Lasalle a causa de la existencia de los factores reales de poder¹⁸³.

Los representantes de las corrientes de pensamiento dadas en aquellos años, pueden ser indicadores de los avances constitucionales y políticos conocidos a través de los documentos respectivos. En este tenor, encuentro el pensamiento reformista, personificado en la figura del doctor don José María Luis Mora, quién pugna principalmente por la supremacía del gobierno en los diferentes niveles establecidos legalmente a través de la historia. En cambio la línea conservadora cuya línea de pensamiento representa don Lucas Alamán, se expresa abiertamente en contra de la federación y de los ayuntamientos: "... Estamos decididos contra la federación;... contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases".¹⁸⁴

En medio de la lucha ideológica de los reformistas y conservadores, además de los cuales aparece la corriente de los moderados, surgidos de los reformistas, se terminó el texto de la constitución conocida como: **Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de septiembre de 1835.**

De estas Bases la número 10, contiene el siguiente texto:

¹⁸³ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ed. Coyoacán, 1997, p. 41.

¹⁸⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 163, p. 199.

El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización: ...

Como consecuencia del documento de mérito, surge uno nuevo conocido como: las **Leyes Constitucionales**, publicadas el 30 de diciembre de 1836 por el Presidente interino don José Justo Corro.

De este documento, la **Base Tercera**, se refiere al poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes, y en su artículo 30, se consigna: "Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental".

Sin embargo lo anterior, yo lo aprecio, como el inicio y fraguado de un retroceso político para ignorar la figura del municipio, hecho desafortunado, pues años después, va a culminar con el desconocimiento pleno de los ayuntamientos, como la base estructural de la nación y a la vez de cercanía entre el estado, gobierno y la población; tal como ocurrió en la época de don Porfirio Díaz, en la que, los municipios quedan supeditados plenamente a la voluntad de los jefes políticos, quienes determinaban el rumbo de toda acción municipal.

En concreto se hace referencia al contenido de la **Base Sexta** que, en sus artículos 14, fracción VII; 22; 23; 24; 25; 26 y 30 desde el punto de vista de una función administrativa, expresa:

Artículo 14.- Toca a las juntas departamentales:...

Fracción VII. Formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento".

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

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

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas

que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practica las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Artículo 31.- Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.

Es de observarse la forma elegida en esta etapa con el fin de controlar las situaciones de facto, y para frenar la acción e influencia de los ayuntamientos, como estructuras de continuidad y ejercicio del poder soberano del pueblo. Sin embargo, en estos recursos yo observo lo fundamental que, continúan siendo estas formas de organización ancestral: *los ayuntamientos*, al grado de requerirse de una ley, a fin de reducir los posibles fueros y funciones que, en la práctica les caracterizaba, a lo largo de los tiempos azarosos vividos en el país.

Es a partir de esta época y con motivo de estos acontecimientos en el ámbito nacional y con fundamento en las disposiciones legales emitidas en la península que: los ayuntamientos se convierten en ejecutores de las autoridades departamentales y de las diputaciones, perdiendo su personalidad y autoridad, otrora forma para mantener la soberanía en el pueblo, mediante una organización local, sin perder la relación con el gobierno del centro. Con todo existe una realidad inevitable: el pensamiento Federalista y de ideología

liberal, en la práctica y en forma paulatina como la humedad, va permeando la conciencia ciudadana y de los pueblos, sobre todo de quienes radican allende los mares y en especial en América, como lo podemos constatar de la obra de Nettie Lee Benson: “Cuando México, en el año 1823, adoptó el sistema federal de gobierno, quienes se oponían a él sostuvieron que tal sistema era por completo ajeno a la cultura institucional y gubernamental del país”.¹⁸⁵

Además en todos los dominios españoles desde 1808 hasta 1810, con el marco histórico padecido por sus gobernantes, son momento y campo propicio para que: “*Las juntas provinciales por propia iniciativa gobernarán España*”¹⁸⁶, en especial en las provincias americanas, quienes aprovecharon la distancia geográfica y la inconformidad con los hechos sucedidos en la península.

En este sentido, existen documentos como prueba de la percepción personal sobre la relegación de los ayuntamientos y su aceptación de facto, sin incluirlos en la estructura de gobierno:

En primer lugar el **Proyecto de Reforma de 1840**, que se identifica como reforma constitucional, pues en las convocatorias respectivas había falta de claridad en cuanto a que, si la reforma se llevaría a cabo sobre las Leyes de 1936 o bien sobre la Constitución de 1824. Sin embargo en el texto del proyecto en comento, existen las siguientes referencias sobre los ayuntamientos o municipios:

Artículo 16.- Son obligaciones particulares del ciudadano: ...

III.- Desempeñar los cargos concejiles y populares, para que fuere nombrado, sino es que tenga excepción legal calificada por la autoridad a quien corresponda según la ley.

Artículo 19.-La vecindad se gana por residencia continua de dos años en cualquiera población manifestando dentro de ellos á la autoridad municipal la resolución de fijarse, y estableciendo casa, trato, o industria provechosa.

¹⁸⁵ Lee Benson, Nettie, *op. cit.*, nota 173, p. 9.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 11

En forma directa el documento referido, incluye en su Sección Cuarta el tema de los Ayuntamientos con el siguiente texto en los artículos 146 al 151:

Artículo 146.- Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los puertos de mar, y en las demás poblaciones numerosos que designen las Juntas departamentales.

Artículo 147.- Los ayuntamientos se compondrán solamente de regidores y síndicos, en el número que las mismas Juntas departamentales señalen á cada uno, oyendo á los Prefectos y Sub-prefectos en su caso.

Artículo 148.- Los Regidores y Síndicos serán nombrados popularmente, y cada uno será el inmediato ejecutor de las leyes municipales y acuerdos del Ayuntamiento, en el ramo á que lo destine la Junta electoral respectiva.

Artículo 149.- Para ser Regidor o Síndico se requieren las mismas cualidades que para Sub-prefecto.

Artículo 150.- Los Ayuntamientos se renovarán por tercios cada dos años, y estará á cargo de ellos en sus demarcaciones respectivas:

La policía de salubridad, comodidad y ornato; el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza, que se paguen de los fondos del común; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación é intervención de los propios y arbitrios; finalmente, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio; todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 151.- En ningún caso se obligará a los individuos de los Ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores, ni facultad alguna judicial.

Finalmente en relación con esta disposición de los artículos transcritos, también encontré descrita una forma de sustituir al ayuntamiento en algunas poblaciones donde no estuviera constituido, con el texto siguiente:

Artículo 156.- "En los pueblos en que no haya Ayuntamientos, los Jueces de paz reunidos, ó por sí solos, donde no haya muchos, ejercerán también con sujeción al Prefecto o Sub-prefectos, las funciones municipales que se les designen, según lo exijan las circunstancias de cada pueblo".

Durante este vaivén de acontecimientos legales, acaecidos en el contexto nacional y en especial sobre la vida del Ayuntamiento, considero de importancia la referencia hecha por el diputado **José Fernando Ramírez** al proyecto de reformas de las Leyes Constitucionales, excusándose para integrar la comisión encargada del proyecto de reformas constitucionales en los términos siguientes:

... Con tal objeto indiqué, como uno de los medios más eficaces para conseguirlo, que por nuestra parte mostráramos un desprendimiento generoso, dejando en libertad á los pueblos para que resolvieran la cuestión pendiente y fundamental, de nuestra misión legal, lo que fácilmente podía hacerse por el órgano de las Juntas Departamentales, que oyendo á las autoridades municipales, y estas á los vecinos ilustrados de sus respectivos territorios, formarían una opinión la más aproximada á la voluntad general en la idea en que conviniera la mayoría de las Juntas.¹⁸⁷

En este mismo sentido, cuando hace referencia en su voto particular a los Departamentos, en forma por demás clara, el diputado mencionado incluye la siguiente expresión:

"Los ayuntamientos serán nombrados popularmente"¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Ramírez, José Fernando, *Introducción al Voto particular al proyecto de reformas de las leyes constitucionales*, en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 163, p. 287.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 302.

Continuando con el análisis de los documentos importantes promovidos a nivel constitucional en la historia de México, hago mención a los dos **Proyectos de reforma de 1842**, con cuyo análisis de contenido, llego a concluir que, la realidad de los ayuntamientos pasa a un segundo término, únicamente se da por hecho el funcionamiento de los ayuntamientos, pero al margen de la estructura de gobierno central y local, entendiéndolos y tomándolos como una estructura administrativa de hecho, ya que sólo en el **Primer Proyecto** presentado por los diputados de la Comisión: Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez, en 25 de agosto de 1842 se hace referencia a los municipios en el **artículo 23 fracción II**, en los términos siguientes:

"Son obligaciones del ciudadano: ... II. Adscribirse en el padrón de su municipalidad".

Por el contrario, se hace notar que, tanto en el **voto particular de la minoría de la comisión**, signado por los diputados Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo, presentado el 26 de agosto de 1842, como en el **segundo proyecto**, signado por los diputados: Espinosa, Díaz, Guevara, Otero, Ramírez y Muñoz Ledo el 2 de noviembre de 1842, en ninguno de estos documentos se incluye el tema o referencia alguna a los ayuntamientos, de lo que puede colegirse que dichas estructuras municipales funcionaban, pero al margen de las estructuras de gobierno, reconocidas en dicha época.

En el marco de convulsiones políticas como las vividas en México a mediados del siglo XIX, semejante situación se retrajo a lo descrito anteriormente en el documento identificado como **Bases Orgánicas de la República Mexicana** emitido por el presidente provisional Antonio López de Santa Anna, el 12 de junio de 1843, ya que, sobre el municipio sólo se reconoce su funcionamiento en su papel de recaudador de impuestos (*munus capio*), tal como se desprende de los siguientes artículos:

Artículo 4º.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades...

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas departamentales:

...

X.- Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Por lo anterior, una vez más se deduce que, efectivamente los municipios se consideraban de facto en su existencia, pero al margen de la estructura de gobierno de la república, circunstancia que, a la postre contribuyó al empobrecimiento de la naturaleza y funcionamiento de los municipios como forma de participación de los ciudadanos en el gobierno que es suyo, y a la vez representaron siempre la forma de autonomía gubernamental, aunque llegara el momento de interpretarse como un mecanismo o forma de separación política.

2.4.8.- La constitución de 1857

En este ir y venir de proyectos, Planes y bases constitucionales, encontré el documento que se denominó: **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana**, promulgado por Ignacio Comonfort, presidente en Turno, el 15 de mayo de 1856, documento que a su vez hace referencia a los municipios de facto, en los siguientes de sus artículos:

Artículo 28.- Son obligaciones del ciudadano:

I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

De igual forma, la investigación presente, me conduce a un documento denominado: **Acta Constitutiva y de Reformas**, sancionada por el Congreso

extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año, como uno de los antecedentes de la **Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821**. En este último documento sólo se hace referencia al municipio en el:

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesión ó trabajo de que subsiste.

Digno de tomarse en cuenta aunque también de manera efímera en su vigencia es el **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano**, promulgado por el Emperador Maximiliano el 10 de abril de 1860, pues en dicho documento al dedicar varios de sus textos normativos al municipio, se perciben intentos por devolverle su importancia y funciones, como lo deduzco de los siguientes textos que transcribo:

Título IX. De los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades.

Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará á cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salva la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I.- Presidir los ayuntamientos.

II.- Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos ó disposiciones superiores de cualquier clase.

III.- Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV.- Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento á que la municipalidad corresponda.

Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno ó más tenientes. El número de éstos se determinará conforme á la ley.

Artículo 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor á los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43.- Los Ayuntamientos formarán el Consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovararán por mitad cada año.

Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.

Por lo anterior no es inexplicable la inercia percibida en el resto de la segunda mitad del siglo XIX, en relación con la vida de los municipios, pues en tiempos posteriores sobre todo en la época porfiriana, el jefe político es el absoluto intermediario entre el gobierno central y los municipios, al tiempo que, puede observarse a las municipalidades sólo como elementos de control de

parte de la autoridad mencionada, sin dejar que, la organización de los ayuntamientos en cada uno de los municipios, pueda siquiera levantar cabeza y representación de los ciudadanos, pues las diputaciones y los mismos jefes políticos suplantaban la función de estos organismos. Así sin pena ni gloria, este importante documento de mitad del siglo XIX deja un vacío respecto del tema municipal.

2.4.9.- La constitución de 1917

Al conjuntarse las diferentes ideologías políticas que, para los inicios del siglo XX, ya han permeado a las organizaciones y a muchos ciudadanos mexicanos, como resultado del largo tiempo de la dictadura del general Porfirio Díaz, aún cuando había alcanzado logros en materia de economía y avance tecnológico; el ámbito político ya enrarecido, como las entrañas de un volcán, mediante un estruendoso movimiento, gestado con las ideas liberales de los hermanos Flores Magón, de Camilo Arriaga, de Francisco I. Madero entre otros, y aunadas a las injusticias en materia laboral y en la industria minera y textil; así como en la explotación de la tierra, elementos todos que fermentaron con el proyecto de un documento con carácter constitucionalista, me permiten hacer las consideraciones siguientes:

En primer lugar, los movimientos suscitados bajo una ideología específica y diferente a la forma de pensar de los gobernantes en turno, en ocasiones devinieron en acciones de resistencia armada, surgidas en diversas partes del territorio nacional, con sus respectivos planes y manifiestos, dejando sentir su inconformidad no sólo con el régimen en turno, sino también su interés por integrarse a la estructura de gobierno del país mediante el **municipio libre** e independiente, como finalmente quedó asentado en el texto definitivo constitucional de 1917.

De lo anterior se encuentra testimonio en el comentario del doctor Tena Ramírez:

En agosto de ese mismo año 1900, Camilo Arriaga lanzó su Invitación al Partido Liberal, cuyo congreso se celebró en la ciudad de San Luis Potosí el 5 de febrero del año siguiente. Las resoluciones allí adoptadas fueron predominantemente políticas; lucha contra el clero, libertad de prensa, libertad municipal.¹⁸⁹

El comentario anterior se corrobora con el contenido del **Programa del Partido Liberal Mexicano**, dado a conocer en San Luis Missouri el 1° de julio de 1906, con enumeración de los puntos constitucionales que, requieren de reformas, en especial:

“Acuerdo 46.- Sobre la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal”.

En esta misma línea de pensamiento y propuestas, se encuentra el **Plan de San Luis Potosí**, dado a conocer por Francisco I. Madero quien, lo elaboró y firmó el 5 de octubre de 1910, en él se hacen menciones en párrafos diversos sobre el tema municipal; así en su párrafo tercero in fine, se *pronuncia en contra de la designación de las autoridades municipales por parte del Dictador*, refiriéndose obviamente a don Porfirio Díaz. De igual manera en el punto 3 de su plan, expresa el compromiso de que, al triunfo de la revolución, se formará *“una comisión de investigación, para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios.”*

Con especial importancia en el punto 4 de su plan, Madero incluye lo siguiente:

4°.- Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara ley suprema de la República, el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.

¹⁸⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* nota 163, p. 722.

Al considerarse controlados los movimientos revolucionarios ocasionados por las inconformidades de la sociedad, en dicha desigualdad de fuerzas y tácticas aparece el **Plan de Guadalupe**, que fue firmado por el grupo de jefes y oficiales que apoyaban a Carranza, el 26 de marzo de 1913, sobre la idea legalista de la situación general en el país¹⁹⁰. Al plan original Carranza le hizo una segunda adición el 12 de diciembre de 1914 en la ciudad de Veracruz, sobre las cuales Carranza expidió, en cumplimiento de las mismas, una serie de leyes complementarias y con carácter de cumplimiento al Plan de Guadalupe. Entre ellas se encuentran las siguientes:

Ley del **Municipio Libre**, en simultaneidad con la del Divorcio de 25 de diciembre de 1914; La Ley Agraria y la Obrera del 6 de enero de 1915; la de reformas al Código Civil de 29 de enero de 1915, y la Ley de abolición de las tiendas de raya del 22 de junio de 1915.

Sin embargo como un homenaje de reconocimiento y de recuperación a la estructura municipal y acorde con el sentir de los pensadores de la época, don Venustiano Carranza, una vez convocado y establecido el Constituyente de 1917, en su mensaje como Primer Jefe ante el mismo, quizá como presagio del éxito por venir en materia constitucional, en uno de sus párrafos expresa:

Partiendo de este concepto, que es el primordial, como dije es el que tiene que figurar en primer término, marcando el fin y objeto de la institución de Gobierno, se dará a las instituciones sociales su verdadero valor, se orientará convenientemente la acción de los poderes públicos y se terminarán hábitos y costumbres sociales y políticas, es decir, procedimientos de Gobierno que hasta hoy no han podido fundamentarse, debido a que si el pueblo mexicano no tiene la creencia en su pacto social en que repose toda la organización política... sí comprende que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios, no se amoldan a su manera de sentir y de pensar.

¹⁹⁰ Múgica, Francisco J., citado en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 163, p. 807.

Con este preámbulo, el presidente Venustiano Carranza, pretendió satisfacer las inquietudes que, los mexicanos concientes de la necesidad de recuperar la figura municipal, se habían propuesto retomar. Así se presenta este tema, como uno de los principios rectores en sus movimientos ideológicos y revolucionarios. De esta forma el mensaje en comento, también reservó un párrafo expreso para el tema del Municipio, que a la letra dice:

“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...”

Una forma práctica y directa que en relación con el tema municipal fue necesario expresar en este mensaje, se plasmó en el proyecto de texto constitucional del mismo Venustiano Carranza, presentado ante el Congreso Constituyente, del que, se pueden extraer los siguientes artículos:

Artículo 31.- Son obligaciones de todo mexicano: ...

IV.- 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.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: ...

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...

Fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1°.- *El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.*

2°.- Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

ARTÍCULO 115.- *Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el Gobierno del Estado.*

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. (El subrayado es del autor)

En los párrafos anteriores del mensaje y en los textos articulares del proyecto que, Venustiano Carranza presentó al Constituyente, se sustentará la realidad de una perspectiva general sobre el municipio, pues es importante también mencionar que, el proyecto se elaboró en medio de una diversidad de objetivos entre las fuerzas ideológicas y políticas que, se multiplicaban en los años 1811 hasta 1816, tal como aconteció con la Comuna de Morelos al decir de Gustavo Gilly¹⁹¹, cuando describe los acontecimientos en torno a las acciones de Emiliano Zapata y el Plan de Ayala, dándoles una característica socialista; el movimiento del norte con Pascual Orozco y el Plan de la Empacadora, o bien los movimientos de antiguos jefes porfiristas como Bernardo Reyes y Feliz Díaz¹⁹² y sobre todo del movimiento Constitucionalista.

En este mundo de ideologías políticas tan dispares, el proyecto sobre el Municipio, fue presentado ante el Constituyente de Querétaro, cuyos integrantes llevaron a cabo la programación para su discusión y en su oportunidad la votación sobre dichos temas, hasta el final de las sesiones y en

¹⁹¹ Gilly, Adolfo, *La Revolución interrumpida*, México, Era, 1994, p. 261.

¹⁹² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 163, p. 805..

forma por demás presurosas, como se puede desprender del Diario de Debates.

Así es como, en el **Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916 – 1917**, se da testimonio sobre la secuencia y discusión del tema Municipal. Muestra de la reticencia del Constituyente, es haberlo dejado hasta la relación correspondiente a la 52° sesión ordinaria, celebrada en el Teatro Iturbide, la tarde del Sábado 20 de enero de 1917, y en dicha acta se relata en el punto número uno, segunda parte que, se fija fecha para la discusión de los dictámenes relativos a los artículos ... 115,....

Con base en el orden del día, en la sesión en comento se presentan por voz del C. Secretario Lizardi, en primer lugar para la 2° Comisión, una adición al artículo 115, firmada por los CC. Diputados Ismael Pintado Sánchez, Rafael Vega Sánchez y 11 firmantes más. En segundo lugar el mismo Secretario da lectura al dictamen presentado por la 2° Comisión integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, sobre el artículo 115, que incluye **tres bases**: *la primera sobre la administración del Municipio Libre por un Ayuntamiento de elección popular sin autoridades intermedias; la segunda sobre la libre administración de la hacienda municipal y la tercera sobre su personalidad jurídica.*¹⁹³

El dictamen del que, se presenta el siguiente párrafo es de mucha representatividad como expresión del sentir general sobre el municipio:

“La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los

¹⁹³ *Diario de los debates del congreso constituyente 1916 – 1917*, Edición de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. T. II, p. 687.

ayuntamientos, a la **formación de su hacienda**, que también debe ser independiente y al otorgamiento de **personalidad jurídica** para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su **hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.**

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local."¹⁹⁴ (El subrayado es del autor)

A continuación en el diario de debates se transcribió el texto, que la 2º Comisión presentó al Congreso, para su discusión reservada para el 22 de enero de 1917; pero que de hecho se llevó a cabo hasta el miércoles 24 de enero de 1917

En la sesión, se tomó como base el texto de las tres fracciones y en especial la segunda fue la que, motivó la discusión central del constituyente, al grado de que tuvo que programarse una sesión especial nocturna, ya que el texto de "recaudarán todos los impuestos", dio pie a una diversidad de opiniones entre los diputados Márquez Josafat, Rodríguez González, Martínez

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 694.

de Escobar y Andrade, con los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara como miembros de la Comisión y los diputados Álvarez José y Cepeda Madrazo.

Finalmente el lunes 29 de enero de 1917, de parte de la 2ª Comisión, se presentaron las adiciones y modificaciones sugeridas por los constituyentes a la fracción II del artículo 115, con todo los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, emitieron un voto particular bajo el siguiente texto:

Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin a que este respecto se propone la ley

Si el municipio depende económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de ésta última fase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión.

Establecido que el municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa.

Siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un precepto que comprenda todos esos ramos de una manera genérica.

Dejados al municipio los ramos municipales, es muy probable que tenga ya algunos recursos; pero con el objeto de hacer la situación de ellos más bonancible el Estado deberá entregar al municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo Estado recaude en la municipalidad respectiva. Esto

parece de justicia; y en cuanto a la cantidad a que debe ascender esa parte que el Estado entregue al municipio, ha parecido conveniente a la Comisión que no sea inferior al 10% lo cual, junto con los ingresos propios de los ramos municipales, será indudablemente bastante para que los ayuntamientos tengan una vida económica más desahogada que hasta la fecha.¹⁹⁵

En virtud de las sugerencias, se llevaron a cabo las modificaciones en el texto del artículo 115, con las cuales se logró su aprobación, para quedar como sigue:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, que reforma la del 5 de febrero de 1857

“TÍTULO CUARTO.- De los Estados de la Federación. Artículo 11. *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base en su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres 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, y

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. ...”

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 1065.

A continuación en el texto del artículo 115, se incluye el tema de los gobernadores constitucionales, de las legislaturas locales y las elecciones locales.

Lo interesante para efectos del tema en investigación es que, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se deja en claro la inclusión de municipio libre, "*como forma de organización territorial y de su organización política y administrativa*"¹⁹⁶, aún cuando la determinación jurídica sólo prevea aspectos administrativos, situación que posteriormente es superada con la adición sucesiva de mayores elementos de identificación con el concepto-realidad del municipio.

2.4.10.- Las reformas constitucionales en materia municipal:

Una vez recuperada la figura del concepto realidad, base de la presente investigación, se puede decir que la estructura de gobierno, aún desde el punto de vista administrativo, sólo se entiende y se hace eficaz a partir de la figura añera e imperecedera subsistente en la sociedad de la historia, como forma a través de la cual, los ciudadanos tienen mayor participación en las gestiones de gobierno. Sin embargo el cambio de circunstancias, de ideología y de la misma estructura de gobierno, han dado pie a una serie de reformas, 11 en total, las cuales considero fueron respuestas inclusivas a las necesidades sociales y por tanto con toda seguridad, pueden calificarse de oportunas y convenientes.

De las 11 reformas que, ha tenido dicho artículo, para efectos del presente trabajo, la número 8 del 3 de febrero de 1983 y la 10 del 23 de diciembre de 1999, representan el sustento de la recuperación de la institución del **municipio**, como un **órgano de gobierno**,¹⁹⁷ con atribuciones y funciones autónomas más abiertas, aunque no como se quisiera, sobre todo en materia hacendaria, pero siempre bajo el marco de la normatividad federal y local. En lo

¹⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto original de 1917, Artículo 115.

¹⁹⁷ Diario oficial de la federación, 23 de diciembre de 1999, Tomo II.

correspondiente a la penúltima de las reformas constitucionales, se fija el término de un año, a partir de la fecha de su publicación, cuyo vencimiento fue el 30 de abril de 2001, para llevar a cabo las reformas correspondientes a las Constituciones Estadales y demás normas vigentes al respecto, realidad que, en ocasiones y en un mundo diverso ha requerido de un análisis más profundo y circunstancial en cada entidad federativa, como lo es en Colima, Tlaxcala y Chiapas, bajo la lupa de la idiosincrasia, de la cultura política, o de motivos étnicos y en ocasiones a un nivel de frío desarrollo cultural e ideológico, según se trate de las diversas Entidades federativas.

Para corroborar la evolución producida tanto en el texto, como en los efectos políticos, sociales y jurídicos en cada una de las reformas llevadas a cabo sobre el artículo 115 Constitucional¹⁹⁸, es conveniente revisar cada una de ellas en su contenido, reservando el texto oficial a las publicaciones respectivas en el Diario Oficial en las fechas correspondientes.

PRIMERA.- El 20 de agosto de 1928, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 Constitucional, respecto al número de diputados por entidad federativa en razón de su población, sin hacer referencia alguna al municipio.

SEGUNDA.- El 29 de abril de 1933, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición de una reforma a la fracción primera y tercera respectivamente del artículo 115 Constitucional, que prohíbe la reelección de gobernadores, de diputados y de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos para el período inmediato,

TERCERA.- El 8 de enero de 1943, se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición in fine, a la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, clarificando el texto de la reforma anterior, aunque sólo en forma indirecta se refiere al Municipio:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas

¹⁹⁸ *Idem* y Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 50, p. 138.

que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Así mismo se adicionan disposiciones para determinar la calidad de los gobernadores y otras determinaciones sobre las elecciones locales.

CUARTA.- El 12 de febrero de 1947, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional disponiendo el sufragio de la mujer en las elecciones municipales, al tenor siguiente: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas."

QUINTA.- El 17 de octubre de 1953, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la supresión del párrafo aprobado en la reforma anterior para crear uno nuevo y de esta manera, dar congruencia con la reforma del artículo 34 constitucional en el que, se da plena ciudadanía a las mujeres.

SEXTA.- El 6 de febrero de 1976, se publica en el Diario Oficial de la Federación, una adición al artículo 115 constitucional, para dar congruencia con las reformas al artículo 27 constitucional, consistente en aumentar las fracciones IV y V, dándole atribuciones legislativas a los municipios:

"IV.- Los estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- 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 el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley de la materia.”

SÉPTIMA.- El 6 de diciembre de 1977, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de mayoría en las legislaturas locales y la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, con el texto siguiente:

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes”

OCTAVA.- El 3 de febrero de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la adición que introduce diez fracciones en lugar de cinco, como resultado de que el Constituyente de Querétaro, no había logrado llegar a la plenitud de la figura municipal, y por otro lado el excesivo centralismo llevaba una vez más a la desaparición del municipio, como se desprende de la exposición de motivos expresados por el Presidente de la República en turno, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la iniciativa de ley correspondiente, del 6 de diciembre de 1982¹⁹⁹.

Por tanto las reformas y adiciones incluyen facultades y atribuciones que fincan y recuperan el ámbito y el futuro del municipio, tales como: facultades sobre los servicios públicos en la fracción tercera; la seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos; los párrafos finales de la fracción primera; confirman la representación proporcional; hace una delimitación sobre la hacienda municipal en la fracción cuarta; sobre el orden jurídico como parte de

¹⁹⁹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, enviada el 6 de diciembre de 1982, Apéndice 1, en Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.* nota 6, p. 593.

la fracción II; sobre desarrollo urbano en la fracción quinta; determina la naturaleza de las relaciones laborales en la fracción IX.

NOVENA. - El 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se incluyen elementos referentes a regulaciones de carácter local, dejándolas exclusivamente en los municipios, tales como la supresión de facultades de gobernadores y diputados; determina la representación proporcional en el ámbito municipal; dispone que, las relaciones laborales se rijan por las Leyes respectivas; se derogan las fracciones IX y X sobre expedición de leyes locales para regir las relaciones laborales y sobre los convenios de prestación de servicios públicos y de educación

DÉCIMA. - El 23 de diciembre de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se sustituye el verbo de "administrado" por el de "**gobernado**" en la fracción primera, con lo que se refuerza el tema central del trabajo de investigación que me ocupa, pues de esta sustitución se desprende la necesidad factual, de considerar al municipio como un primer nivel de gobierno, en el marco de un federalismo actuante y reconocedor de los niveles y sus respectivas implicaciones en la teoría del estado federal.

Por la importancia y delicadeza del tema, me reservo para presentar en el cuarto capítulo de la investigación las reflexiones y elementos que implican la expresión de la realidad del municipio como un primer nivel de gobierno, realidad que acorde con las estructuras históricas de la figura e institución municipal, pueden ser acogidas y llevadas a una mejor normatividad sobre dicha figura estructural de gobierno, detectándose así la cercanía de los ciudadanos con el sistema de gobierno central y local.

UNDÉCIMA. - El 14 de agosto de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se introducen reformas al artículo 115 constitucional, con motivo del reconocimiento de las diversas étnias que, integran el territorio nacional, a raíz de los movimientos armados de Chiapas y

los acuerdos de San Andrés Larráinzar entre otros; por lo anterior se sustituye el párrafo primero de la fracción tercera de la siguiente forma:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

A estas alturas del siglo XXI, la reformas enumeradas y presentadas en síntesis, respecto del artículo 115 de la Constitución Política de 1917, considero que han sido las que el momento histórico exigía, sin que por ello pueda decirse que el avance en esta materia municipal, haya alcanzado su máximo desarrollo, ya que como en el caso de la calidad en los productos, siempre habrá nuevas oportunidades y como el título del presente trabajo lo enuncia, las perspectivas se enuncian prometedoras, para que con base en la madurez social, política y jurídica del pueblo, se inicie una más franca colaboración de éste con sus autoridades, a fin de obtener un desarrollo sustentable y firme en el entorno de las entidades federativas y en el federal.

Capítulo Tercero

ELEMENTOS POLÍTICOS, CONSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS EN RELACIÓN CON EL MUNICIPIO LIBRE

SUMARIO

3.1.- El estado como punto de referencia; 3.1.1.- Pensadores cristianos; 3.1.2 Federico Hegel; 3.1.3.- Carlos Marx; 3.1.4.- Max Weber; 3.1.5. Norberto Bobbio; 3.1.6.- Jurgen Habermas; 3.2.- La soberanía; 3.3.-El fenómeno del poder; 3.4.- El poder público; 3.5.- La función pública; 3.6.- La administración pública.

Puesto que, en los capítulos anteriores, he expuesto los temas referidos al análisis comparativo de las formas de organización política nacionales e internacionales, con base en su estructura conocida, menciono la coincidencia en cuanto a elementos constitutivos, similares y comparables a la figura en estudio: el municipio mexicano. Toda vez que, he omitido cualquier aseveración falta de garantía alguna, en cuanto que dichas figuras sean antecedentes del mismo, y por ello, he presentado un estudio y análisis sobre la figura y el desarrollo del municipio en México como expresión cultural, en el marco socio-político de su caracterización; a partir de este capítulo desprendiéndose del objetivo general de la investigación, llevo a cabo el análisis de su naturaleza social, política y jurídica en relación con los elementos propios de un primer nivel de gobierno y sus implicaciones en el marco constitucional. De esta manera llevo a cabo la presentación de la información que sustente doctrinal y conceptualmente la figura político-jurídica. En este sentido, me avoco a investigar documentos, con los que intento fundamentar en la doctrina y realidad, un proyecto que conlleve al federalismo integral en México.



Así es como, con base en el tercer objetivo particular del proyecto central de investigación, consistente en Identificar los elementos jurídicos a través de la cultura constitucional y administrativa en el marco de los principios políticos, que sirven de soporte a las normas vigentes, relacionadas con el municipio; con tal finalidad llevo a cabo el anclaje o conexión de los aspectos teórico-objetivos, del correr de los tiempos y los pretendo relacionar con los elementos jurídico-políticos correspondientes a los diversos momentos históricos de México, con el propósito de establecer un proyecto de federación establecido en principio, en el cuerpo del documento fundamental conocido como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sumado con la madurez y despertar cultural de la población de hoy en día, vehículos de perfeccionamiento de los otrora ideales históricos del pueblo mexicano, para encontrar una forma de vida, a todas luces objeto teleológico del pueblo, no siempre visualizado por los diferentes funcionarios en turno, a quienes ha tocado la responsabilidad de acrecentar la vida federal, desde el punto de vista interno, ni por el orden normativo correspondiente de manera integral.

En el marco conceptual anterior, me refiero al contenido de aquellos conceptos considerados por mí como los más importantes, en relación con los temas enunciados en el título del presente capítulo.

3.1.- EL ESTADO COMO PUNTO DE REFERENCIA.

La figura del estado, es un concepto y a la vez una realidad indispensable para ser abordado en el presente trabajo, en virtud de ser un punto de partida para fundamentar la investigación o estudio adecuado de la naturaleza, estructura y funciones del municipio en el mundo actual.

Para obtener mayor claridad es necesario recurrir a ideologías, aspectos sociales e históricos sobre el estado, como resultado de la influencia que tuvieron algunos investigadores en el contexto de su entorno cultural,

geográfico y temporal, además hasta hoy, han dejado su huella en el pensamiento social, jurídico y político de los pueblos del mundo.

En esta línea el maestro Mario de la Cueva, ha dejado testimonio de lo mencionado, en su obra "**La idea del estado**". En dicha obra nos lleva, en forma por demás profunda por un recorrido, a través de los pensamientos de quienes en su oportunidad formaron criterio o tendencia en las diversas manifestaciones organizativas, a partir de los griegos hasta nuestros días. Dentro de dicho marco me refiero en forma sintética al pensamiento cristiano; a la par de algunos autores como Max Weber, Norberto Bobbio y Jurgen Habermas, quienes, en mi punto de vista, pueden ser base del proyecto actual del estado, en proceso de revisión y consolidación.

Así pues, dentro de esta perspectiva con pretensiones holísticas, incluyo la exposición sobre los diferentes pensamientos de los autores propuestos.

3.1.1.- Pensadores cristianos.-

El valor, aceptación o rechazo sobre el pensamiento de **San Agustín de Hipona**, se justifica por ser el primer filósofo cristiano quién presenta las enseñanzas conjuntas de los filósofos paganos que le formaron y de su antecesor San Ambrosio, y concordantes con los textos del Nuevo Testamento, base fundamental y sólida del pensamiento cristiano, en medio de su época. El Edicto de Constantino, el Concilio de Nicea, el de Salónica, y el de Calcedonia, dice Garilli: "habían colocado a la Iglesia, la única fuerza espiritual de aquellos tiempos, en una condición incomparable del mundo que se derrumbaba".²⁰⁰

Fue la Iglesia, de conformidad con las explicaciones de Windelband, quien: "realizó lo que el estado y la cultura ya no podían defender".²⁰¹

²⁰⁰ Garilli, Giovanni, *Aspetti della filosofia giuridica, politica e sociales di S. Agostino*, Milán, Dott. A Giufre, 1957.

²⁰¹ Windelband, Wilhelm, *Lehrbuch der Geschichte der Philosophie*, Tubingen, Verlag von J.C.B. Mohr, 1935, Pág. 220.

En su obra, "*La ciudad de Dios*", presenta la descripción de una organización terrena, encaminada a Dios, con un territorio universal, donde vive el hombre *populus*. No es de extrañar el concepto místico de la realidad humana peregrina hacia su perfección absoluta: Dios, en su carácter de ser una complementariedad estadual y temporal para beneficio del ser humano.

Santo Tomás de Aquino, en el conspecto de sus múltiples e ingentes obras para su época, como la *Summa contra Gentiles*, *Cuestiones Disputadas*, *Summa Theologica* entre las más importantes, describe al hombre con el pensamiento del estagirita como político y social²⁰²; sin embargo atribuye "*una valoración del hombre como miembro de la comunidad y una explicación de los diferentes matices de la idea de la justicia*"²⁰³. De lo encontrado en sus obras está el concepto de gobierno y de los funcionarios, en el marco del desarrollo de la organización humana, característica que, en ocasiones lo relaciona con el concepto de *estado*, término en aquella época, ausente de los conceptos identificantes del estado moderno, como lo hace tiempos adelante Jacques Maritain, en su obra "*El Hombre y el Estado*", quien, "En sus dos primeros capítulos presenta una distinción de los términos comunidad, sociedad, nación, cuerpo político y estado".²⁰⁴

Y precisamente cuando se refiere al término *estado*, lo

Caracteriza como aquella parte del cuerpo político especialmente interesada en el mantenimiento de la ley y del orden público, el fomento del bienestar común y la administración de los asuntos públicos, en pocas palabras la parte del cuerpo político que se especializa en los intereses del todo.²⁰⁵

²⁰² Aquino, Tomás de, *Theologica*, II.I, c. LXXII, a. IV, Madrid, BAC, 1960.

²⁰³ Cueva, Mario de la, *La Idea del estado*, México, UNAM, 1975, Pág. 216.

²⁰⁴ Maritain, Jacques, *El hombre y el estado*, en Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 239.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 239.

3.1.2.- Federico Hegel.-

Su filosofía, se caracteriza por la idea de que, "cada concepción o doctrina filosófica ha de ser la conciencia del momento histórico que vive"²⁰⁶ y que "lo que es racional, es real; y lo que es real, es racional".²⁰⁷

Tal como lo expresa en sus obras: *Lecciones sobre filosofía de la historia universal* y en *Lineamientos fundamentales de la filosofía del derecho*, donde comenta que: **el estado es "la realidad de la idea ética", o bien "lo divino del estado es la idea, tal como existe sobre la tierra", "estado como un dios terrestre, el estado es en la tierra la encarnación plena de lo absoluto"**²⁰⁸, línea de pensamiento que, siguieron Herbert Marcuse y Nicolai Hartmann, en el sentido de relacionar al estado con el poder, como se puede observar en el siguiente párrafo del mismo Hegel: "la libertad del espíritu absoluto no es idéntica al derecho del hombre a hacerse a sí mismo, sino el deber de armonizar la vida a la idea universal que exprese el estado, este dios terrestre en el que se albergó el espíritu absoluto".²⁰⁹

3.1.3.- Carlos Marx.-

Con su filosofía materialista y socialista, cambió puntos de vista sobre el mundo y su realidad, como fruto de las relaciones injustas entre medios de producción y capital; así lo entiendo con el elemento prioritario de *la economía*, en medio de una dialéctica histórica y materialista, como "doctrina que contempla los problemas humanos y sociales como un devenir permanente, como procesos que se desarrollan en el tiempo".²¹⁰

²⁰⁶ Hegel, Friederick, *Lecciones sobre filosofía de la historia universal*, en Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 337.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 337.

²⁰⁸ *Idem*.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 339.

²¹⁰ *Idem*.

También es de importancia la consideración sobre el siguiente texto del mismo autor:

Mi investigación dio por resultado que las relaciones jurídicas así como las formas de estado, no pueden comprenderse ni por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que más bien tienen sus raíces en las relaciones materiales de vida, cuyo conjunto Hegel, siguiendo el ejemplo de los ingleses y franceses del siglo XVIII, reunió bajo el nombre de "sociedad civil", así como que la anatomía de la sociedad civil debe buscarse en la economía política.²¹¹

Según esta forma de pensar, el ser humano, no puede eludir las fuerzas de la naturaleza, haciendo: "que las estructuras política, jurídica, religiosa, ética y todas las que se puedan ocurrir, están a su vez determinadas por la estructura económica".²¹²

Es de especial notoriedad, el hecho de que tanto Marx como Engels, en el *Manifiesto Comunista*, definen la función del estado en la sociedad individual, siempre con la tendencia de unificar los conceptos de estado y gobierno: "El poder político del estado moderno es, simplemente, el comité que administra los negocios comunes de toda la burguesía".²¹³

Así mismo en otros manuscritos, aparece el siguiente comentario:

Los economistas burgueses aducen que el moderno estado policia (el del liberalismo clásico de dejar hacer, dejar pasar) facilitó la producción mejor que el derecho del puño (faustrecht), pero pasan por algo que el derecho del puño también es un derecho y que el derecho de los más fuertes vive igualmente en otra forma en su estado de derecho.²¹⁴

²¹¹ Marx, Carlos, *Crítica de la economía política*, en Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 340.

²¹² *Ibidem*, p. 346.

²¹³ Marx-Engels, *El manifiesto comunista*, en Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 342.

²¹⁴ Marx, Carlos, *op. cit.*, nota 211, p. 341.

Y en este orden de ideas, Engels se expresa en su obra "*Los orígenes de la familia, de la propiedad privada y del estado*" y posteriormente Lenin en su obra "*El estado y la revolución*", coincidiendo en lo siguiente:

"El estado no es en manera alguna un poder impuesto a la sociedad desde fuera (por una divinidad); tampoco es 'la realidad de la idea ética', 'la imagen y la realidad de la razón', según pretende Hegel. Es mas bien (*vielmehr*) un producto de la sociedad en un determinado estadio de su desarrollo. Es la propia confesión de que la sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble, de que se ha dividido en antagonismos irreconciliables que es impotente para conjurar".²¹⁵

El estado para los autores marxistas, se identifica con el poder, como único elemento digno de estudio o que merece su reconsideración. Expresiones como las del siguiente párrafo confirman lo anterior:

Si algún día se hiciera el estado el representante de toda la sociedad, se haría a sí mismo superfluo", "el estado se sustenta en los ejércitos y en las cárceles para los desposeídos y defensores de la libertad y dignidad del trabajo". "El estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder."²¹⁶

Cierro los comentarios con el siguiente párrafo de Engels, en su obra *Anti-Duhring*:

El estado moderno es también esencialmente una máquina capitalista, *el estado de los capitalistas*, el capitalista total ideal. Mientras más fuerzas productivas asume como de su propiedad, tanto mejor deviene el verdadero capitalista total y mayor es el número de ciudadanos que explota. Sus trabajadores siguen siendo trabajadores asalariados, proletarios. La relación capital,

²¹⁵ Engels, citado en Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 343.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 376.

lejos de abolirse (con el llamado *socialismo de estado*), se lleva a sus últimos extremos. Pero al llegar a su cúspide hace crisis. La propiedad estatal sobre las fuerzas productivas no es la solución del conflicto, pero alberga en su seno el procedimiento formal, el camino para alcanzar la solución.²¹⁷

Así es como se impulsa el movimiento obrero hacia la dictadura del proletariado, como el mismo Engels lo expresó:

La sociedad socialista, en la que la producción será reorganizada sobre la base de una asociación de productores libres e iguales, transportará la maquinaria estatal al lugar que le corresponderá en el futuro el museo de las antigüedades, junto al torno de hilar y el hacha de bronce²¹⁸, con mención en tiempos anteriores de la frase de Marx: "Entre la sociedad capitalista y la comunista habrá un período de transformación revolucionaria de la una a la otra, al que corresponderá un período paralelo de transición política, en el que estado no podrá ser sino la dictadura revolucionaria del proletariado".²¹⁹

Finalmente, en el contexto marxista, es inevitable hablar de la desaparición o destrucción del estado, entendido el poder como se ha manifestado a través de la historia y como lo han presentado dichos autores, puesto que *"la dictadura del proletariado no es el estado que continúa, sino un estado totalmente nuevo"*, tal como lo describe la Academia de Ciencias de la URSS²²⁰, así el mismo Engels creó la frase lapidaria: *"El estado no será abolido, se extinguirá"*, y por su parte Lenin sostiene: *el estado como tal, es decir, lo sabido por la historia, como el estado de la burguesía 'no se extingue, sino que es destruido por el proletariado en la revolución'.*

²¹⁷ *Ibidem*, p. 377.

²¹⁸ Engels, *El origen de la familia, de la propiedad privada y del estado*, en Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 377.

²¹⁹ Marx, Carlos, "Notas al programa de Gotha", *Carta de 5 de mayo de 1875 a Wilhelm Bracke*, en Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 377.

²²⁰ *Grundlagen der marxistischen Philosophie*, Berlín, Dietz Verlag, 1965, p. 525.

3.1.4.- Max Weber.-

La presentación de Norberto Bobbio, sobre el pensamiento de este autor, en su obra *Estado, Gobierno y Sociedad*²²¹, es en el sentido de que, su pensamiento se puede considerar como continuación del de Georg Jellinek, al confirmar la aportación sobre la necesidad de distinguir, entre el punto de vista jurídico y a la vez el punto de vista sociológico sobre el tema del estado. Weber, en su obra *Doctrina general del estado*, expresa que, la sociología jurídica afirma que: "cuando se habla de derecho, ordenamiento jurídico, norma jurídica, es necesario un especial rigor para distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico".²²²

Dicha postura normalmente deviene en el estudio de una "validez ideal de la que se ocupan los juristas y validez empírica de las normas de la que se ocupan los sociólogos".²²³

Una ventaja aportada por la distinción de Weber, es la visión fundamentada en la teoría de los grupos; entre ellos se cuenta con los grupos políticos con su tendencia definida para constituirse en estados modernos, en los cuales se puede observar un aparato administrativo que, en su actuar se apropia en forma exclusiva de la fuerza dentro de un territorio²²⁴, a fin de mantener la relación directa entre estado y poder, en una identidad confundida conceptualmente, entre gobierno, poder y estado. Corroboro lo dicho con un texto de Norberto Bobbio en su obra ya citada:

...Quien describió con extraordinaria lucidez este fenómeno fue Max Weber que contempló en el proceso de formación del Estado moderno un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicio, como las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación de los medios de

²²¹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, F C E, Breviarios No. 487, 1994.

²²² Weber, Max, *Doctrina general del estado*, Milán, Traducción italiana Comunita, 1968, p. 309

²²³ Bobbio, Norberto.- *op. cit.*, nota 221, p. 74.

²²⁴ *Idem.*

producción poseidos por los artesanos de parte de los poseedores de capital. De esta observación deriva la concepción weberiana, que ya se ha vuelto *communis opinio* (opinión común), del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza".²²⁵

3.1.5.- Norberto Bobbio.-

Para exponer el punto de vista de este autor, tomo como referencia la obra citada en el apartado anterior, en la que, especialmente en su capítulo tercero, hace una serie de reflexiones sobre el estado, y aunque lo refiere al poder y al gobierno, sin embargo ello lo hace con toda parsimonia y claridad, tratando de identificar la realidad del **estado**, bien como **moderno** o bien como fenómeno propio de los grupos.

El autor en comento, hace la aclaración de que, tradicionalmente no ha sido posible llegar a una separación plena del concepto y su realidad, esto es del estado y el ejercicio del poder; sin embargo en la actualidad aunque relacionados e inseparables, hoy se ve la tendencia para hacer una separación con mayor precisión entre ambos conceptos.

En el tercer capítulo de su obra en comento, se concreta a presentar sus estudios, tanto del nombre, como del origen del estado, sea con continuidad o bien con discontinuidad del fenómeno, así como su relación con el poder, con la normatividad y con la forma específica de gobierno.

Su punto de partida es la distinción que, ha de operar entre las fuentes del fenómeno-realidad, como pueden ser la historia de las instituciones políticas y por otro lado la historia de las doctrinas políticas. Es innegable en palabras de

²²⁵ *Ibidem*, p. 91.

Bobbio, que, la historia de las instituciones, es posterior a la historia de las doctrinas, de tal forma que: "frecuentemente los ordenamientos de un sistema político determinado han sido conocidos o nos hemos conformado con conocerlos mediante la reconstrucción, e incluso la deformación o idealización, hecha por los escritores".²²⁶

Ante tal realidad, sobre el origen del estado, claramente expresa la existencia de una doble posibilidad: bien hablar de un fenómeno organizativo de los grupos humanos, a partir del momento primigenio de la humanidad, o bien referirse al estado moderno, como una "*disociación del origen del hombre y el origen de la cosa*".²²⁷

En este sentido como una primera alternativa, el origen del estado coincide con el desarrollo humano caracterizado en sus inicios, como una comunidad primitiva unida por vínculos de parentesco, propia de los grupos primarios, unidos por necesidades de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa), y que, al no poder continuar con su sistema primitivo de organización, se disuelve; al respecto, mi punto de vista y como resultado de una reflexión, es en el sentido de pretender describir o explicar una realidad que, conocemos por datos referenciales, utilizando conceptos actuales, es una conclusión insostenible, pues en tal caso es posible referirse más bien a un proceso de aculturación y transculturación, en lugar de una continuidad de realidad. En este contexto, el estado nace con el paso del estado primitivo al de **época civil**, entendida como lo relacionado con los términos: ciudad, ciudadano y civilizado²²⁸ (Adam Ferguson). Es el proceso de cambio de la *πολις* a la *civitas*; es el paso de la organización por inercia y necesidades compartidas, a la de una organización bajo un orden normativo consensual inicial.

Cuando, al estudio del fenómeno organizativo político (*πολις*), se le agrega un elemento diferente, como lo es su relación con el poder, aparece otra explicación teórica como la de Charles Morgan y Engels, quienes incluyen el dominio de clase, con denotación negativa hacia la *gens*; esta relación conlleva

²²⁶ *Ibidem*, p. 68.

²²⁷ *Ibidem*, p. 97.

²²⁸ *Idem*.

al nacimiento de la propiedad privada, en contraposición con la propiedad colectiva de las comunidades primitivas, en abierta discrepancia con la organización política apoderada de la fuerza para su sostenimiento.

Tomando en cuenta los comentarios anteriores, se puede enunciar la posibilidad de referirse al estado moderno a partir de la época de Maquiavelo, como un fenómeno organizativo político, con intervención directa de los integrantes de los grupos humanos, en la medida de su posibilidad de respuesta participativa, cultural, social, educativa y de convicción.

3.1.6.- Jurgen Habermas.-

Una forma de pensamiento de nuestros días, lo es sin duda, el de Jurgen Habermas como exponente del pensamiento crítico, en la escuela de Frankfort, quien, en sus diversos escritos, se ha referido a fenómenos organizacionales de un estado nacional²²⁹, o bien un estado democrático de derecho, convertido en proyecto²³⁰, conceptos entre los cuales se observan movimientos organizacionales con dicho carácter, en países como Francia y Alemania entre otros. En sus escritos, siempre aparece el afán objetivo y circunstancial de sus consideraciones, tal como lo expresa en el siguiente párrafo:

El pluralismo de formas de vida, todas con iguales derechos y que a su vez han de dejar espacio para proyectos de vida individualizados prohíbe la orientación por criterios fijos que resulten vinculantes para todos. Aristóteles había podido presentar todavía el modo de vida de Atenas como vinculante para todos, de suerte que conforme a ella habría de regirse el *ethos* de los hombres. Pero hoy el logro o malogro de la propia vida de uno no puede medirse ya por contenidos que hubieran

²²⁹ Habermas, Jurgen, *Ensayos políticos*, Valladolid, Península, 1999, p.121.

²³⁰ Habermas, Jurgen, *Moralidad, ética y política. propuestas y críticas*, México, Patria, 1993, p. 56.

de considerarse superiores o ejemplares sino por puntos de vista formales concernientes a autenticidad.²³¹

Y tal como lo expresa Manuel Jiménez Redondo²³², en la introducción a la obra citada, este tipo de consenso político subyacente en una convivencia, implica una realidad conceptual de racionalidad hegeliana que, lleva al autor al siguiente comentario:

"Sería bien errónea la sugerencia de que el orden político de una república moderna pudiera basarse en un consenso de fondo, adquirido de forma casi-natural, es decir, en un consenso de fondo que, por haber los individuos crecido cuasi-orgánicamente en él, quedase libre de cuestionamientos. Lo que une a los miembros de una sociedad que viene en principio definida por el pluralismo social, cultural y por el pluralismo en lo tocante a concepciones últimas del mundo, no puede consistir en otra cosa que en *principios abstractos y en procedimientos abstractos de un medio republicano artificial, es decir, generado en medio del derecho*. Esos principios sólo pueden echar raíces en los motivos de los ciudadanos cuando la población haya hecho buenas experiencias con sus instituciones democráticas y se haya acostumbrado a la situación de libertad política. Es entonces cuando aprende también, y ello desde su propio contexto nacional de esa población, a entender como un logro la república y su constitución. Sin tal posibilidad de representación histórica no pueden surgir esa clase de vínculos a los que me he referido bajo la denominación de "patriotismo de la constitución".²³³

Las expresiones transcritas, son una constante de su pensamiento e intervenciones que, para el efecto de la presente investigación son de riqueza y contenido especial. En coincidencia con el traductor de Habermas, el párrafo

²³¹ Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Traducción de Manuel Jiménez Redondo, Valladolid, Trotta, 1998, p. 23.

²³² Jiménez Redondo, citado en Habermas, Jürgen, *op. cit.*, nota 231, Introducción.

²³³ *Idem.*

trascrito en líneas superiores, es resultado de una abstracción y "artificialidad", propia de la legitimidad política contemporánea que, solamente se aclara tomando como base la *πολις* moderna, (comunidad artificial), a diferencia de la *πολις* griega, (comunidad natural).

Sin embargo, Habermas en este contexto expone a *la individualidad como* una característica del estado moderno:

La individualidad del Estado, en tanto que ser-para-sí excluyente, aparece como relación con otros Estados, cada uno, de los cuales es independiente respecto a los demás. En la medida en que se une esta independencia donde el espíritu real (es decir, la particularidad histórica en que el Estado consiste) tiene su existencia, ésta es la primera libertad y el honor supremo de un pueblo (f322).²³⁴

En síntesis, el pensamiento habermasiano sobre el estado moderno o nacional, lo tomo del siguiente párrafo:

El estado es la realidad efectiva de la libertad concreta. Por su parte, la libertad concreta consiste en que la individualidad personal y sus intereses particulares tengan su total desarrollo y el reconocimiento de su derecho (en el sistema de la familia y de la sociedad civil, es decir, en las esferas de la vida privada) y que en parte se transformen en interés por el todo, y en parte, con saber y querer, reconozcan ese Todo y por cierto como su (de ellos) propio espíritu sustancial y actúen para él como *telos* de ellos, de suerte que ni el todo se imponga a espaldas del interés, el saber y el querer particulares, ni los individuos vivan sólo para esto último como personas privadas sin querer a la vez en y para el todo y sin tener una actividad consciente de ese *telos* ... El principio de los Estados modernos tiene esta tremenda fuerza y profundidad, a saber, la de dejar consumarse el principio de la subjetividad hasta convertirlo en el extremo autónomo que representa la particularidad o individualidad personal y a la vez reducir ese principio a la unidad

²³⁴ *Ibidem*, p. 30.

sustancial, manteniendo así a ésta en aquel principio mismo.²³⁵(Negritas del autor).

En similar importancia, está la referencia sobre *la valentía* del estado como forma superior; en sinonimia con *la independencia*:

Por cuanto que los Estados en su relación de mutua independencia se enfrentan unos a otros como voluntades particulares, e incluso la validez de los tratados descansa sobre ello, y por cuanto que la voluntad particular del todo que es cada Estado, en lo que concierne a su contenido, no consiste en otra cosa que en lo que él considera su bienestar o felicidad o bien común, entonces este bienestar o felicidad o bien común se convierten en ley suprema en la relación con los otros, tanto más cuanto que la idea del Estado consiste precisamente en esto, a saber, en que en ella se elimina la oposición entre el derecho como libertad abstracta y el contenido que lo llena, es decir, el bien , el bienestar o felicidad [...]. Ahora bien, ese bien o bienestar o felicidad sustancial del Estado es su bienestar como tal Estado determinado, con sus determinados intereses y características, con sus peculiares circunstancias externas, y con su peculiar situación en lo que se refiere a tratados; la gobernación de un Estado consiste en un saber hacer relacionado con tal particularidad, y no en la sabiduría de la Providencia Universal; por tanto, el fin en la relación con otros Estados y el punto de referencia y el principio de la justicia de las guerras y tratados no puede ser una idea general (de tipo filantrópico), sino ese bienestar o felicidad real, al verse humillado o simplemente amenazado en esa su determinada y concreta particularidad (f337).²³⁶

Quizá atreviéndome a interpretar el pensamiento de Habermas, en relación con el estudio en comento, expreso el punto de vista crítico y humanista del autor para comprender la realidad del estado

²³⁵ *Ibidem*, p. 32.

²³⁶ *Ibidem*, p. 33.

3.2.- LA SOBERANÍA.

El concepto-realidad en comento en este apartado, tal como lo expone el doctor Jorge Carpizo en su obra "Estudios Constitucionales", es un elemento propio del pueblo: "la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres"²³⁷, en virtud de que ésta radica por esencia en el pueblo, donde tiene su principio y su fin como organización política, elemento natural al ser su propio legislador y juez en el *ámbito interno* y por otro lado la soberanía, también implica un *ámbito externo* en el plano de igualdad internacional, en virtud de que, ninguna nación o pueblo es más que otro y ningún estado tiene derecho de intervenir en las decisiones de otro estado.

En este contexto, en primer lugar, existen algunas consideraciones sobre la relación de este concepto con el de estado. Es Juan Bodino²³⁸, quien aborda la **soberanía** como realidad-concepto, producto de una serie de hechos reales, acaecidos en su tiempo histórico y no de una doctrina, es así como se pone "la doctrina al servicio de los acontecimientos"²³⁹, frase traducida y convertida en realidad histórica, ocasionando la aparición de un concepto dentro de un marco de principios político-jurídicos, si bien está condicionado por el pensamiento de la época del siglo XVI (agosto/1575) y alimentado con conceptos de la filosofía Aristotélico-Tomista. Es así como la figura y concepto de **soberanía**, aparece y se mueve como un concepto nuevo, coincidente con una posible justificación del despotismo ilustrado, frente a la independencia de los reinos; este nuevo concepto sólo es entendible en la diversidad de las alianzas históricas en el continente europeo y posteriormente extendidas al contexto de la organización internacional; es sin duda el término **super omnia** el que posiblemente resume la doctrina aplicable a la realidad boyante en la sociedad europea, pues al final del análisis y presentación sobre el contenido del concepto, hecha por Juan

²³⁷ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 199.

²³⁸ Bodin, Jean, *Lex six livres de la république*, París, Chez Jacques de pays, 1578, p. 96.

²³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980, p. 5.

Bodino, en sus **Seis Libros de la República**, incluye la expresión de "*puissance absolue et perpetuelle d'une République, que les latins appellent maiestatem ...*", entendida ésta como un poder absoluto y perpetuo, relacionando lo absoluto con la potestad de dictar y derogar las leyes, siempre y cuando fueran de naturaleza civil y nunca divinas; comentario localizado en el capítulo octavo de su libro primero, en los siguientes términos:

La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república, al que los latinos llamaron *maiestatem*, los griegos *suprema autoridad, poder del señor o régimen soberano de la polis*, y los italianos *segnoria*, palabra que usan tanto respecto de los particulares como a propósito de quienes manejan todos los asuntos de estado de una república; los hebreos dicen: *el que lleva el cetro*, lo que quiere decir: *el mayor poder de mandar*.²⁴⁰

Lo anterior, también es robustecido por el pensamiento de Víctor Flores Olea:

La expresión *legibus solutus* no significa arbitrariedad del soberano, porque *los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios, de la naturaleza y al derecho de gentes*. Bodino distingue, nitidamente, entre *Derecho y Ley*, entre *principio y precepto*, y el soberano, a quien le compete *dar las leyes a los hombres*, no está sujeto, precisamente, a la Ley, aunque *sí al Derecho divino, natural y de gentes*.²⁴¹

Tomando como punto de partida, lo que el doctor Carpizo comenta, sobre las formas encontradas por el ser humano para organizarse, la última desde el punto de vista cronológico, corresponde al estado nacional y soberano, rasgos que hasta nuestros días han perfluido en los diversos países. En un principio, la soberanía, ha venido a ser resultado de las luchas sostenidas por el rey francés ante otros imperios o reinos, ante los señores feudales y ante la

²⁴⁰ Carpizo Mac Gregor, Jorge.- *op. cit.*, nota 236, p. 494

²⁴¹ Flores Olea, Víctor, *Ensayo sobre la soberanía del estado*, México, UNAM, 1969, p. 64.

Iglesia Romana quien, fue la primera en promover la unidad plena desde el siglo XI,²⁴² en el episodio histórico de Canossa.²⁴³

El fenómeno descrito anteriormente es precisamente el origen del estado nacional y soberano que, estaba ahí latente como resultado de los múltiples acontecimientos²⁴⁴ históricos, en coincidencia con su existencia y en espera de una explicación doctrinal.

También el doctor Mario de la Cueva, expone en su obra "la idea del estado"²⁴⁵ que, Bodino en el capítulo previamente citado, al referirse a la soberanía, la entiende por *poder perpetuo y absoluto*, indicando que, el poder perpetuo le corresponde a una o varias personas en forma permanente, para ellas y sus descendientes a perpetuidad, en virtud de que si el poder es temporal, no cabe la soberanía.

A su vez Juan Jacobo Rousseau, en su obra "el contrato social", tiene expresiones coincidentes con esta figura de Bodino, pues hace referencia al gobierno debidamente instaurado por los ciudadanos para los hombres. El maestro De la Cueva, al comentar tal relación, hace una referencia con la sentencia ciceroniana de que: *"la libertad no consiste en tener un buen amo, sino en no tener alguno"*.²⁴⁶

En este sentido y en forma más clara en su obra citada, Juan Jacobo Rousseau explica: *"soberanía es el ejercicio de la voluntad general (no es más que la suma de todas las voluntades identificadas en la libertad, donde el pueblo es el soberano) y esta nunca es enajenable, prescriptible o divisible"*.

²⁴² Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 493.

²⁴³ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1980, p. 163: "El emperador Enrique IV, de rodillas y descalzo, pidió perdón al Papa Gregorio VII; Situación que cambió en 1214 cuando Felipe II con apoyo de barones y señores feudales, en la batalla de Bouvines, derrotó al emperador Otón. Circunstancia que decenas posteriores repitió Felipe el Hermoso, al imponerse a Bonifacio VIII (Avignón, 1274), dando origen al Estado nacional como resultado de alcanzar Felipe la obediencia y destrucción de los estamentos feudales"

²⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* nota 238, p. 5.

²⁴⁵ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p.66.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 100.

A su vez, encontré texto del doctor Carpizo describiendo el concepto de soberanía: *"la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo crea"*.²⁴⁷

Concepto que, en palabras de Rousseau en un artículo, en *l'Encyclopedie*, se dice:

Souveraineté (gouvernement), se la puede definir con Puffendorf : el derecho de mando, como instancia última de la sociedad civil, que para conservar el orden interno y defenderse hacia el exterior, y en general, para procurarse, bajo esta protección, una felicidad verdadera, y sobre todo, el ejercicio seguro de su libertad ...

Como la *soberanía* reside originariamente en el pueblo y en cada particular con relación a sí mismo, resulta que es la transmisión y la reunión de los derechos de todos los particulares en la persona del soberano, lo que le otorga su categoría y lo que verdaderamente produce la soberanía.²⁴⁸

A fin de dar mayor alcance y comprensión al concepto anterior, preciso algunas notas fundamentales de la soberanía: ***una, indivisible, inalienable e imprescriptible***²⁴⁹; como resultado de la voluntad general, es *una*, de la que lógicamente se desprende la *indivisibilidad*, sustento ambas de la *inalienabilidad* e *imprescriptibilidad*, deviniendo en un concepto que es el siguiente: **"La soberanía es el poder de un pueblo formado por hombres libres, sobre el que nadie tiene por naturaleza un poder de mando, para asegurar su libertad como pueblo y la de cada uno de sus miembros."**

De ahí, las frases que, en pocas palabras describen el concepto en estudio: *"La soberanía es el poder común de las libertades". ... "La soberanía es a los pueblos, lo que la libertad a los hombres"*²⁵⁰.

²⁴⁷ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 496.

²⁴⁸ Rousseau, Jean Jacques, *Encyclopedie ou Dictionnaire des Sciences, Arts et Métiers*, Neufchatel, Chez Samuel Faulche et Compagnie, 1765, p. 425.

²⁴⁹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 497.

²⁵⁰ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p.110.

Por su parte Jorge Jellinek, al referirse al término soberanía²⁵¹, la relaciona con el término **estado**,²⁵² concepto tomado de los estados alemanes, en virtud de que: *“El imperio y los estados disfrutaban de un poder de mando originario, pero sólo el primero sería soberano, en tanto los segundos serían estados semisoberanos”*.

En el ámbito de los pensadores e investigadores que, hacen referencia a la soberanía, también encontré a Herman Heller quien, relaciona la soberanía con la teoría del estado, y con el concepto de autoridad, con un matiz sociológico: *“La soberanía es la potestad de decisión universal y suprema”*.²⁵³

Bajo este punto de vista, es soberana la comunidad, cuando posee una unidad de decisión resolutoria, como instancia universal y suprema de todos los asuntos de la comunidad.

En el mismo orden de ideas, el tema de la soberanía, hoy en día, representa líneas y tendencias diversas en cuanto a su naturaleza o alcances; más aún, algunos autores ni siquiera dudan de su realidad, admitiéndolo como supuesto, y elemento característico del estado en su estructura.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, para poder entender el camino recorrido por este elemento del estado, nos podemos remontar a la realidad jurídico-política del pueblo a principios del siglo XIX, en el territorio de la Nueva España: Los pensadores como Fray Servando Teresa de Mier, Fray Melchor de Talamantes, Francisco Primo de Verdad y Ramos, Juan Francisco Azcárate y Miguel Ramos Arispe entre otros, coincidieron ideológicamente, asociaron y usaron el concepto de **soberanía** con la idea de Independencia²⁵⁴, tal como lo asevera el doctor Carpizo, especialmente en los textos de las constituciones de 1814 y 1824, pues en ellas permea el espíritu de independencia con relación al territorio independizado y plasmaron lo anterior en los diversos documentos de naturaleza político-jurídica creados por ellos, como resultado de su influencia. Posteriormente, en el siglo XX, acorde con los

²⁵¹ *ibidem*, p. 150.

²⁵² Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 496.

²⁵³ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p. 194.

²⁵⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores, 2004, p. 75.

acontecimientos circunscritos a su tiempo y a su espacio, la idea y principio de la soberanía del pueblo, fue un tema natural:

Que se encuentra siempre, más o menos, en el fondo de casi todas las instituciones humanas, permanece allí ordinariamente, como embalsamada. Se le obedece sin reconocerlo, o si alguna vez sucede que aparezca un momento a plena luz, muy pronto nos apresuramos a volver a sumergirlo en las tinieblas del santuario.²⁵⁵

Párrafo del autor Tocqueville que, a mayor abundamiento, corrobora la forma de cómo afloraron las bases ideológicas y políticas sustentadas en el concepto de soberanía como algo ya de sobra existente en el marco político jurídico en estructuración, tanto en la constitución de 1857 como la de 1917. Lo anterior lo obtengo de los comentarios y exposiciones descritas por diversos autores, elementos que, en forma distinta son percibidos en relación con las garantías constitucionales de la persona, de la nacionalidad y de la ciudadanía.

En este sentido, y deviniendo de un concepto general hacia uno particular, el doctor Jorge Carpizo²⁵⁶, expresó una idea original aceptada posteriormente por el doctor Gabino Eduardo Castrejón García, de quien la transcribo: *"La soberanía podemos definirla como la subordinación de todos los individuos y grupos sociales que viven dentro del Estado a la sociedad, considerando a ésta como ente supremo de autoridad"*.²⁵⁷

El segundo autor, hace una reflexión sobre los textos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Segundo, Capítulo I, bajo el tema "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", pues en el artículo **39** se determina:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

²⁵⁵ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Barcelona, Folio, 2000, p. 40.

²⁵⁶ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.* nota 236, p. 498.

²⁵⁷ Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 253, p. 65.

A su vez, continuando con el artículo 40 se establece:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de ésta Ley Fundamental".

Como resultado de los dos textos constitucionales anteriores, aparece una contradicción laguna, ligada a dichos textos transcritos del documento fundamental, pues se omite la mención expresa sobre los municipios; sin embargo tal como lo he mencionado en renglones superiores, ello se entiende por las circunstancias históricas en las que, se establecieron los documentos de las constituciones de 1857 y de 1917. Es el común sentir de los juristas y politólogos que, los constituyentes respectivos, con muy buena disposición y entereza, no alcanzaron a diferenciar las estructuras políticas del pueblo y territorio mexicano respecto de lo acontecido en el vecino país del norte, sociedad donde el autor Alexis de Tocqueville claramente percibió lo siguiente:

Los Estados Unidos poseen una constitución compleja, y, si se me permite hablar así, encajadas la luna en la otra; se ven dos gobiernos completamente separados y casi independientes: uno, habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad; el otro, excepcional y circunscrito, que no se aplica más que a ciertos intereses generales. Son, en pocas palabras, veinticuatro pequeñas naciones soberanas, cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la Unión. ... El gobierno federal, no es más que una excepción; el gobierno de los Estados es la regla común.²⁵⁸

Sin embargo, en la Constitución de 1917, algunos de los constituyentes, incluyen el concepto francés contrarrevolucionario de: **nación**, concepto en el que, se incluía "*la historia del país*", fruto de la participación general de todos los ciudadanos y no de alianzas entre señores feudales, para derrocar al soberano absolutista, elemento por el que, se combatía cualquier movimiento violento que

²⁵⁸ Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, nota 254, p.43.

la rompiera. En justificación del término nación, con el pensamiento de los autores del federalista, se menciona que dicho concepto implica la relación conjunta e individual en forma directa de los ciudadanos con el gobierno central, sin forma estructural intermedia como lo son las entidades federativas.

En contraposición, el concepto para el pueblo, expresado anteriormente, exige tomar como base que, soberanía *"es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino"*.²⁵⁹

La mejor expresión sobre el concepto de soberanía en el constituyente de 1857, el mismo doctor Carpizo lo encuentra en voz del constituyente y exegeta de dicha constitución, don José María Castillo-Velazco quien, expresó con fundamento en el pensamiento rousoniano:

La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho. ... Reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.²⁶⁰

En tal contexto el mismo autor comenta la garantía de la tradición sobre proyecto de la Constitución de 1857, como una ayuda para encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir, con proyección hacia el futuro, sin olvidarse de su pasado.

El verdadero sentido de la **Soberanía Nacional** reside **"esencial y originariamente"** en el pueblo peregrino hacia su felicidad. Por tanto, inicialmente implica que, ella jamás ha dejado de residir en el pueblo por ser imprescriptible, además de que, la soberanía nunca se delega, sino más bien el

²⁵⁹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 450

²⁶⁰ *Idem.*

pueblo nombra a sus representantes quienes, están bajo sus instrucciones y mando, por serle esa característica esencial.²⁶¹

Por lo anterior, históricamente se dio una confusión de uso terminológico, pues en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse que, la soberanía nacional efectivamente está en el pueblo y en beneficio del pueblo, en un nivel federal; en tanto las entidades federativas gozan de una **autonomía** dentro de los límites fijados en la constitución federal, con la posibilidad de crear su marco jurídico sin contrariar la principios básicos de la constitución general, como proyecto de nación. Realidad que la interpretación doctrinal ha confirmado como: "... la facultad de las legislaturas de los Estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; ..." ²⁶²

De esta forma y de singular efecto, es la reflexión del doctor Carpizo repetida por el doctor Castrejón, respecto de los conceptos de *soberanía popular* de corte también Ruossoniano, considerada como:

la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura socio-política que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder. Este poder es por esencia inalienable, indivisible e imprescriptible. Es una concepción revolucionaria de la Soberanía que no ata a ninguna generación con el pasado y si la vincula con su anhelo perenne de alcanzar la libertad y felicidad comunes.²⁶³

Por otro lado el concepto de *soberanía nacional*, al decir del autor en comento, es usado en el lenguaje de Emmanuel Sieyès, en su obra ¿Qué es el Tercer Estado?, en los siguientes términos:

²⁶¹ *Ibidem*, p. 451

²⁶² *Semanario Judicial*. Séptima Época. Vol. 127-132. Primera Parte. PLENO. Pág. 227. "Amparo en revisión 5261/76". Gas de Huatusco, S. De R. L. 7 de agosto de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Iñarritu.

²⁶³ Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 253, p. 76.

La Soberanía reside en el pueblo, pero no como unidad naturalmente considerada, carece de pasado y tradición, sino como un cuerpo establecido, llamado nación, donde los valores históricos se amalgaman para impedir los cambios bruscos que puedan violentar la tradición e historia del país.²⁶⁴

Por lo anterior en consonancia con otros autores ya citados líneas arriba y acorde con los conceptos vertidos en actitud ecléctica, el texto constitucional, al ser un proyecto de nación como república representativa, democrática y federal unifica los extremos con el texto de que ***el único titular de la soberanía nacional es el pueblo.***

Finalmente, a partir de estos conceptos es posible distinguir una doble dimensión jurídica de **soberanía**:

Uno **externo**, que es *el no reconocimiento de algún poder exterior susceptible de influir o determinar la vida de la comunidad*, equivaliendo a la independencia de la república, consistente en el soporte ideológico-político de las naciones en el concierto internacional, como una convicción profunda de los estados, para no reconocer a ningún otro superior a él, manifestación del deseo de igualdad y libertad de las naciones respecto de otra, caracterizada por la dignidad y el respeto. Y el otro es el **interno**, *que consiste en el no reconocimiento de algún poder que pretenda oponerse al del soberano*, a quien se le reconoce una potestad irrestricta para expedir, modificar, ejecutar y derogar leyes, en cuanto que, el pueblo se autorregula y autoestructura desde el punto de vista social y político, tal como se ha expresado líneas arriba.

En la diversidad de criterios sobre la soberanía, algunos autores sostienen la sinonimia entre pueblo y soberanía, toda vez que, la suprema potestad del pueblo le es esencial y originaria, nace con él y por ende es imprescriptible, y otros como Kaplan y Katzenbach, en el derecho internacional, afirman que, el término soberanía es vago e inconsistente y que, *"no es una idea que resulte muy útil ni a efectos de análisis ni de descripción"*²⁶⁵.

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ Kaplan, Morton A. y Katzenbach, Nicolás de B, *Fundamentos políticos del derecho internacional*, México, Limusa-Wiley, 1965, p. 159.

Al igual que los anteriores autores, encontré el pensamiento de Hugo Preuss quien, pugnó porque la idea del estado extirparía el término romántico de soberanía.

James W. Garner sostuvo que, la soberanía es un obstáculo principal a una organización mundial y es traba para la paz y progreso comunes.

N. Politis la consideró virtualmente abolida;

León Duguit la considera como una idea metafísica;

Kelsen manifestó la llegada de un orden jurídico universal y justo, en su obra "El problema de la soberanía y la teoría del derecho internacional",²⁶⁶

Finalmente Laski sostuvo que para lograr una organización internacional, era necesario derogar la soberanía.²⁶⁷

La problemática más que, en el ámbito interno, como lo he presentado es a nivel externo, específicamente con al derecho internacional, situación que no es pertinente al desarrollo de mi investigación.

Lo que sí es de importancia para mi trabajo, es el hecho de que, el doctor Carpizo hace una pregunta para dar inicio a una investigación muy objetiva ¿Quién es el **titular** de la soberanía?,²⁶⁸ pregunta que desde el mismo Bodino se ha intentado explicar y al decir del primero, las respuestas posibles de los diversos autores, serían las siguientes:

Para Bodino, es el soberano;

Para Groccio, es el derecho natural;

Para Hobbes, es quien lo detenta (gobernante en turno);

Para Hegel, Jellineck, Sèller y Flores Olea, es el Estado;

Para Loyseau, es el territorio;

Para Krabbe, es el orden jurídico;

Para Rehm, es el derecho público;

Para Lansing, está en el mundo;

Para Gioberti, José Manuel Estrada y Mauricio Hauriou, es Dios;

²⁶⁶ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 499.

²⁶⁷ Laski, Harold J., *El problema de la soberanía*, Buenos Aires, Dédalo, 1960, p. 132.

²⁶⁸ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 495.

Para Felipe Tena Ramírez, está en la constitución, y

Para Rousseau, es el pueblo,²⁶⁹ en virtud de ser el único capaz de crear el orden jurídico, como lo expresa en el siguiente párrafo:

Hay que encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado y por lo cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes.²⁷⁰

Aparece así, el concepto de **“la voluntad general”**, como fin de la sociedad y cuyo ejercicio es la soberanía como principio y fin de la organización política; congruente con su pensamiento: “la libertad y la dignidad del hombre como base de toda la estructura política; es el pueblo soberano actualizando su libertad y su independencia”.²⁷¹

Finalmente no puedo omitir una reflexión sobre el valor actual de la idea de soberanía como lo denomina el doctor Carpizo.²⁷² Para tener un concepto definido como punto de partida, se comenta que soberanía es sinónimo de libertad, independencia, poder constituyente, pueblo, autodeterminación y del principio de no intervención, cuyo titular es el pueblo que es su realidad, desde un ámbito interno para posteriormente conformar el nivel externo o internacional, marco conceptual de la soberanía que, rebasa lo político y jurídico, incluyendo lo económico y cultural, como expresión de la facultad de autodeterminación, independencia e igualdad, en el marco normativo a partir de una constitución y las leyes que, de ella pueden derivar, bajo el cual determina su sistema económico y de disposición de sus recursos naturales, con el fin de preservar su modo de ser y de pensar como comunidad política.²⁷³

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 496.

²⁷⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Buenos Aires, Aguilar, 1965, p.

²⁷¹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 236, p. 498.

²⁷² *Ibidem*, p. 503.

²⁷³ *Ibidem*, p. 505.

3.3.- EL FENÓMENO DEL PODER.

En el orden de ideas que he venido exponiendo, considero que están puestos los elementos necesarios para entrar a considerar un elemento político-jurídico como lo es el poder.

El tema en sí, corresponde al desarrollo y organización humana, pero a la vez por su delicadeza y posibilidades para definirlo, es algo que, en ocasiones se queda en lo abstracto y conceptual como una metáfora, distante de la realidad vivida en el consorcio de los pueblos, ello conduce a muchos a considerarlo como ineludible, inevitable dando por obvia su realidad y concepto, en un afán de justificar o descalificar sus conductas.

Antes de conceptuar al poder público, es conveniente hablar respecto del **poder** en general como un tema que, implica una doble forma para estudiarlo. Es un CONCEPTO o término que, en su origen y etimología se remonta a la cultura romana, en la que, el verbo *possum* conduce a una situación de capacidad en el sujeto o agente que, se traduce como *puedo*,²⁷⁴ además se trata de un compuesto del verbo *sum, es, esse, fui*, que significa ser, estar, existir, tener vida, haber. Por tanto desde un punto de vista objetivo y etimológico el término en comento, induce a una capacidad por desarrollarse en un sujeto. También Norberto Bobbio deriva el concepto poder, de los términos griegos: *αρχη* que, representa un "punto de parida, principio o inicio" y figurativamente "la autoridad", o bien de *κρατος* que se refiere a "fuerza o potencia, control o dominio"²⁷⁵.

El poder en la realidad social, también representa a su vez un **fenómeno** de índole antropológico, puesto que:

el hombre desde que nace hasta que muere, se encuentra inserto en un ambiente bio-psico-social y se rige por un fenómeno básico y fundamental: la convivencia, social, política, jurídica y organizativa, con elementos muy significativos y que

²⁷⁴ Guash, S.J., Antonio, *Gramática Latina*, Buenos Aires, Seminario Metropolitano, 1948, p. 136.

²⁷⁵ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 221, p. 102.

hoy en día condicionan y hacen revisar el alcance etimológico, para devenir en una realidad compleja, que se relaciona más con la relación de organización de los individuos en sociedad.²⁷⁶

Con el fin de entender con mayor claridad lo enunciado anteriormente, presento algunos puntos de vista, que explican este fenómeno del poder en la sociedad y que, incluyen el concepto primigenio y tradicional del poder entendido como **dominio o sujeción** que, siempre ha representado cualquier tipo de relación entre los seres humanos a partir de su aparición en la tierra como la expresión de la ley del más fuerte; tanto dentro de la ideología y filosofía greco-occidental, como un sino o destino para beneficio de algunos; o bien como resultado del devenir y circunstancias históricas, de espacio y tiempo, como lo estudia el Materialismo Histórico, en palabras y conceptos de Gaetano Mosca:

En toda sociedad hay dos clases de personas: los que mandan y los que son mandados. La primera clase es una minoría que detenta el control político y, por tanto, recibe las grandes ventajas que éste le ofrece; la segunda clase sin duda, la inmensa mayoría desempeña un papel dependiente, de obediencia y subordinación a la primera.²⁷⁷

En tal sentido, a partir de un análisis sociológico, el autor Jorge Sánchez Azcona, presenta unas reflexiones sobre la justificación de esta forma de entender el poder; comprendiéndolo como resultado de limitaciones sufridas por el ser humano en su conducta, a partir de sus padres, siempre como una necesidad de desarrollo en medio de **controles sociales**.²⁷⁸ De esta forma es como se van consolidando los diversos sistemas de normas, resultado de una conveniencia y aceptación de un **orden**, de convivencia y cohesión entre los seres humanos. El mismo autor expresamente se refiere al pensamiento de

²⁷⁶ Sánchez Azcona, Jorge. *Ética y poder*, México, Porrúa, 1998, p. 5.

²⁷⁷ Mosca, Gaetano, en Sánchez Azcona, Jorge, *op. cit.* nota 275, p. 10.

²⁷⁸ Sánchez Azcona, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, 1997, p.49.

Max Weber²⁷⁹ en relación con el poder, diciendo que se encuentran *tres tipos ideales* de dominación legítima:

a) *Dominación carismática* en la que, la obediencia se basa en la confianza personal que se tiene en el líder;

b) *Dominación tradicional* que, se da como resultado de que las personas dirigen sus creencias y su actuar por eterno ayer, por la costumbre profundamente arraigada; y

c) *Dominación racional* que, se basa en la legalidad, se obedecen órdenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas. La obediencia se basa en la ley y no en las personas.²⁸⁰

Por otro lado, también encontré en forma especial que en el uso común del concepto **poder**, siempre se relaciona con el de **autoridad**, entendida como el poder organizado de la comunidad, por lo que, varía con las distintas formas de organización de la democracia, ya sea directa, ya sea representativa²⁸¹. Así es como lo describe el doctor Castrejón relacionándolo con la "suprema potestad",²⁸² razón por la cual la característica inseparable de este tipo de poder es el recurso al uso y empleo de la **fuerza**, para lograr que las personas lleven a cabo conductas que, en ocasiones, están en contra de su voluntad, concepto que a su vez se maneja como tal a partir de la obra "*El príncipe*", de Nicolás Maquiavelo, incluso sosteniendo dos formas para su ejercicio, bien por el amor o bien por el odio, a través del soberano que, se erige por herencia o bien por la conquista.

Sin embargo también encontré un concepto que yo catalogo como humanista y con elementos un tanto diversos de los anteriores, expuesto por el doctor Paul Hersey:

No obstante el gran uso del término 'poder', en la literatura sobre el tema, existe una gran confusión en cuanto a su definición. El poder y otros conceptos, como los de influencia y

²⁷⁹ Weber, Max, *The Protestant Ethic and the spirit of Capitalism*, New York, The Socibner Library, 1958, p. IX.

²⁸⁰ Sánchez Azcona, Jorge, *op. cit.*, nota 277, p. 118.

²⁸¹ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 203, p.194.

²⁸² Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 253, pp. 78, 92 y 95.

autoridad, por definición se consideran frecuentemente indistintos para los estudiosos del tema.²⁸³ B. Russell definió al poder como 'la producción de efectos intencionados'. Bierstedt lo definió como 'la capacidad de emplear la fuerza'. Wrong, por otra parte, delimitó el poder definiéndolo como 'el control intencionado de otras personas'. French definió el poder que la persona A tiene sobre la personas B, es: "igual a la fuerza máxima que A pueda ejercer sobre B, menos la máxima fuerza que B pueda ejercer en la dirección contraria". Para Dahl, A tiene poder sobre B en el grado en que A puede lograr que B haga algo que no haría a falta de esa influencia, ... Rogers quiso aclarar esta confusión de términos definiendo al poder como "el potencial de influencia o influencia potencial". De esta forma el poder es un recurso que puede o no ser utilizado. La utilización del poder para lograr un cambio en la probabilidad de que una persona o grupo adopte el cambio deseado en su comportamiento se define como "influencia".²⁸⁴

Entendido el poder en los conceptos anteriores, para su eficacia éste *debe ser percibido* por los seguidores e integrantes del grupo liderado, en cuanto a que *se tiene y que cuando sea necesario será usado*, sin olvidar que sus fundamentos se encuentran en elementos de *posición* o de carácter *personal*, según el momento o situación en que viva el agente directo.

Además de los dos tipos anteriores, el autor en comentario distingue otros siete que, para el efecto de su teoría sobre Liderazgo Situacional, son muy representativos y adecuadamente presentados en el siguiente esquema, incluyendo la relación con todos los integrantes del grupo, en la medida de su madurez, participación o inclusión con los objetivos del mismo:

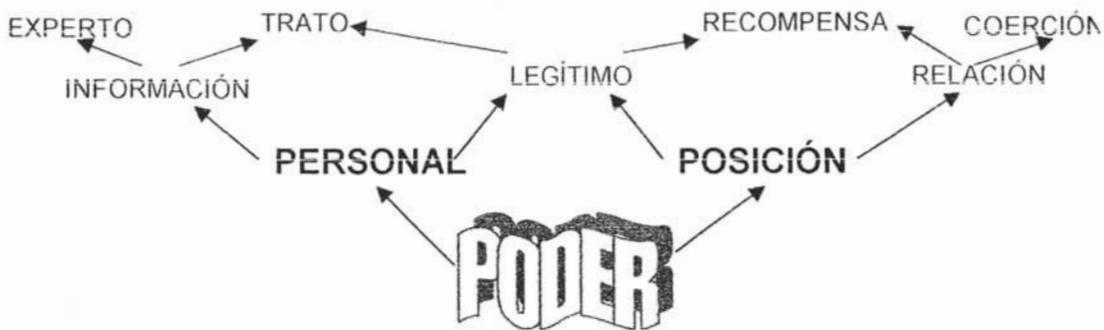
²⁸³ De acuerdo con el autor Paul Hersey, los estudios fueron iniciados por Walter E. Natemeyer, en la Universidad de Houston en agosto de 1975.

²⁸⁴ Hersey, Paul y Blanchard, Ken H, *op. cit.*, nota 47, p. 257.

ESTILOS DE LÍDER



BASES DE PODER



Con el fin de precisar el fenómeno del poder incluyo los comentarios sobre el contenido de los conceptos incluidos en el esquema anterior, respetando el pensamiento de sus autores²⁸⁵ en cuanto a las formas (bases) de poder como French y Raven²⁸⁶ que han contribuido a la integración del cuadro anterior:

En este sentido el poder de **coerción** se fundamenta en la capacidad que se tiene de imponer o no imponer castigos, y en razón del temor y miedo que ello provoca en los seguidores.

El poder de **recompensa**, está fundamentado en la capacidad de otorgar o de no otorgar reconocimientos y premios a los seguidores, provocando el deseo o disposición a recibir dichos reconocimientos.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 259.

²⁸⁶ French, J.R.P. y Raven, B., *The bases of social power*, D. Cartwright Studies in social power, University of Michigan, 1959.

El poder de **relación** está basado en la comprobación que el seguidor hace respecto de la capacidad y decisión de otorgar tanto los castigos como los premios, en virtud de la conexión que el funcionario tiene con personas de jerarquía superior, que avalan su desempeño.

El poder **legítimo** es el ejercicio de la función con base en la estructura y en el apoyo de los seguidores, en otras palabras se da por legitimidad y legalidad, por tanto existe la aceptación y colaboración hacia los fines comunes.

El poder de **trato** está fundamentado en la forma de ser del funcionario, su personalidad y apertura para atender a los que tiene que servir; significa escuchar y ofrecer soluciones.

El poder de **información** se basa en el dominio y manejo de la información poseída, que puede darse o no darse a quien la solicita, el interés por la información es la que hace conseguir el apoyo de los ciudadanos.

El poder del **experto**, tiene como fundamento los conocimientos y formación profesional del funcionario, que ha adquirido una educación y cultura de erudición en el campo de su función, por lo cual los seguidores buscan su apoyo.

El poder de **posición** viene a ser el soporte de los poderes de coerción, recompensa y de relación, pues la jerarquía del funcionario provoca la eficacia en su influencia.

En tanto que el poder **personal**²⁸⁷, viene a ser el soporte de los poderes de trato, del experto y del de información, ya que en todo caso la forma de ser del funcionario hará que los seguidores se acerquen y cooperen con el funcionario, para el aseguramiento de los objetivos comunes.

Los conceptos de poder presentados en líneas superiores, forman parte de la teoría administrativa denominada **Liderazgo Situacional** presentada por los autores Paul Hersey y Ken Blanchard, en su obra "Estilo eficaz de dirigir".²⁸⁸ En ella integran como resultado de sus investigaciones la figura ecléctica de un

²⁸⁷ Hersey, Paul y Blanchard, Ken, *op. cit.*, nota 47, p. 166.

²⁸⁸ Hersey, Paul y Blanchard, Ken, *op. cit.*, nota 47; mayor información en Blanchard, Ken, *El ejecutivo al minuto*, México 1982; Paul Hersey, *El ejecutivo eficaz al minuto*, México, IDH, 1987.

líder eficaz ejerciendo su liderazgo desde cuatro posibilidades distintas como lo son *dirigir, persuadir, participar y delegar*, con base en el desempeño del integrante o de los integrantes de su equipo de trabajo, siempre en función de la madurez, tanto *psicológica* como *laboral* comprobada e insustituible en el crecimiento de los seguidores –representada gráficamente en el diagrama anterior-, dependiendo de la *situación* vivida simultáneamente tanto por el líder como por los seguidores; ambas conductas (del líder y de los seguidores) acordes con los *objetivos de la organización*, en forma institucional; desde luego que, la relación conductual entre líder y seguidor o seguidores, se perfecciona con las bases de poder, para propiciar un desarrollo integral y eficaz.

3.4.- EL PODER PÚBLICO.

Puestos así los antecedentes conceptuales sobre el poder en general, es oportuno ahora continuar con el concepto de **poder público**, entendible en el marco de una organización política, con elementos de jerarquía, orden, convivencia, valores y objetivos compartidos; como lo expone Norberto Bobbio en el sentido de que, a partir de los términos o figuras sociológicas de *αρχη* y *κρατος*, se originan las formas de gobierno: aristocracia, democracia, monarquía, oligarquía y sus conexos como fisiocracia, burocracia, partidocracia, poliarquía, entre otros. Las formas anteriores, sin duda hacen referencia al ejercicio del poder, concepto que en nuestros días dice Bobbio, se expresa en la obra *Power and Society* de Lasswell y Kaplan, en el sentido de que el proceso político es definido como “*la formación, la distribución, el ejercicio del poder*”.²⁸⁹

En éste ámbito, es legítimo pensar en la coexistencia y codependencia entre las categorías: ESTADO, PODER, AUTORIDAD y GOBIERNO, que en el

²⁸⁹ Lasswell y Kaplan, *Power and Society*, en Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 221, p. 102.

uso práctico cotidiano se usan como sinónimos o sustitutos uno del otro; sin embargo, en aras de una precisión conveniente, se les debe otorgar su verdadero ámbito de contenido a cada uno, tomando al **estado**, como un ente jurídico en cuya realidad se incluyen la población, el territorio y el gobierno. El concepto de **poder**, se refiere al ejercicio de las funciones organizativas dentro del estado; **autoridad**, como la garantía fundamentada en el desempeño de la función encomendada por la soberanía con la que el pueblo designa a sus representantes; y **gobierno**, como la estructura representada a través de las funciones propias de ejercicio de la dirección y el control en el desarrollo y vida de la población, integrado por un sistema o estructura con la obligación de mantener la unidad estatal, independientemente de las características parlamentarias o presidenciales.

Empero, la idea referencial de **poder público**, se reproduce del pensamiento del doctor Castrejón, conceptuándolo como: *"El conjunto de órganos en donde se deposita la autoridad de los diferentes poderes que conforman al Estado" ... (tomando en cuenta) que un órgano del Poder Público se conforma con elementos personales y materiales, mediante los cuales el Estado cumple con sus funciones"*.²⁹⁰

Como base para entender la filosofía política, en el concepto y expresión de Bobbio,²⁹¹ ha presentado tres aspectos de posibles explicaciones en el ejercicio del poder:

La *sustancialista*, identificada con el pensamiento de Tomás Hobbes, en cuanto que, *"el poder de un hombre ... son los medios que tiene en el presente para obtener algún aparente bien futuro"*, sean éstos naturales o bien adquiridos, expresión a su vez coincidente con lo expresado por Bertrand Russell: *"la producción de los efectos deseados"*, pudiendo ser de tres formas: físico y constrictivo, psicológico o bien económico y mental.

La *subjetivista*; según Locke el poder consiste en: *"la capacidad del sujeto para obtener ciertos efectos o resultados"*.

²⁹⁰ Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 253, p. 95.

²⁹¹ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 221, p. 103.

La *relacional*, si el poder se considera: “una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste de otra manera no habría realizado”, en la expresión de Roberto Dahl.

En lo particular y refiriéndome a las concepciones descritas, con fundamento en el pensamiento de Paul Hersey, las figuras descritas coinciden con el concepto moderno de administración, que consiste en la consecución de los objetivos institucionales, con y a pesar de la gente.²⁹²

De la forma en el ejercicio del poder en la sociedad, Bobbio deriva el concepto de *poder público*, exponiendo el pensamiento de Aristóteles quién, distingue en su obra *la Política* tres tipos: *el del padre, el del amo y el del gobernante*, de los cuales se ha devenido a dos esquemas de gobiernos corruptos: el gobierno *paternalista* que fomenta la inactividad y falta de participación de los ciudadanos, como si fueran menores de edad, alternativa ya rechazada por Locke²⁹³ y Kant y por otro lado el gobierno *despótico* que trata a los ciudadanos como esclavos sin derechos alguno; con todo la teoría tripartita del poder que nace en el pensamiento de Aristóteles, quien establece su fuerza en el interés a diferencia de Locke quien lo fundamenta en la legitimidad, se convierte en el *τοιοι* de la teoría clásica y moderna, que presenta al *poder paternal* con característica de natural en virtud de la procreación, *al despótico* fundamentado en el derecho de castigar a quien es culpable, y *al civil* que se fundamenta en el manifiesto y tácito consenso de sus destinatarios.²⁹⁴

En este ámbito axiológico como lo presenta Bobbio, el poder político en su aspecto realista es resultado del pensamiento jurista medieval como *summa potestas*; en tanto que en fechas anteriores fue resultado de la lucha por la preeminencia entre la iglesia y el estado, como elementos que personificaban: la primera la *vis directiva*, en tanto que el segundo la *vis coactiva*.

Si tomamos como referencia el comentario anterior de Norberto Bobbio, el concepto de “**poder político** se identifica con el ejercicio de la fuerza en el sentido de que el poder para obtener los efectos deseados, tiene derecho a

²⁹² Hersey, Paul y Blanchard, Ken, *op. cit.*, nota 47.

²⁹³ Locke, Jhon.- citado en Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 221, p. 103.

²⁹⁴ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 221, p. 105.

servirse, si bien en última instancia, como *extrema ratio*, de la fuerza",²⁹⁵ como condición suficiente y de exclusividad, todo ello en perfecta consonancia con los pensamientos de Kelsen que expresa: "El estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza", y por su parte Weber define al estado como "detentador del monopolio de la coacción física legítima".²⁹⁶

Dentro de este conspecto general y tomando como base el elemento de órgano de autoridad, el poder en el contexto constitucional de México, a la par que otros constitucionalistas de hoy en día como el doctor Carpizo,²⁹⁷ comparto también el criterio de que el poder es único, con base en el artículo 39 y 41, que relacionados con el texto del artículo 49, históricamente continúa una inercia en cuanto a considerar una diversidad de poderes, siendo que más bien lo que debe expresarse es la existencia de funciones delegadas en ejecutivo y legislativo, cuyos titulares desempeñan su función con base en los votos de los ciudadanos.

En este sentido quiero aprovechar la ocasión para presentar una inquietud personal en el sentido de que en el artículo 41 en su primer párrafo, se establece:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toda 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 Pacto Federal".

Texto que igualdad de circunstancias en cuanto a las funciones de gobierno, me induce a proponer la elección de los titulares de la función judicial mediante alguna forma más elaborada y selectiva, dado que es una función integral del poder soberano, en situación similar a lo contenido en la constitución norteamericana de la cual la mexicana se ha considerado una

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 107.

²⁹⁶ Almond y Powell, *Manual de ciencia política*, 1966.

²⁹⁷ Carpizo Mac Gregor, *op. cit.*, nota 236, p. 452.

se inician con el artículo **39** y el **40** constitucionales, en virtud del cual el pueblo es el único titular de la soberanía, con base en la cual el mismo pueblo determina la forma específica de estructura, de gobierno y de elementos que integran su régimen interior.

En igualdad de circunstancias el pueblo, artículo **41** constitucional, ha determinado el ejercicio de su soberanía mediante los poderes de la unión, -que anteriormente he considerado que más bien son funciones de un mismo poder,- en dos niveles que son el federal y el de las entidades federativas, a los cuales conforme a la reforma al artículo **115** de la Constitución de 23 de diciembre de 1999, tiene que reconocerse un tercer nivel que es el municipio, debiéndose en este sentido, hacerse las reformas congruentes en el resto del texto constitucional y que en su momento presentaré en mi trabajo de investigación.

En forma más específica en el artículo **49** constitucional, después de confirmar la existencia de un supremo poder de la federación, éste lo divide para su ejercicio en (funciones) legislativo, ejecutivo y judicial. Además en lo preciso se determina la naturaleza y funciones de cada uno de la siguiente forma:

-Del artículo **50** al **79** constitucionales, se establece lo relativo a la función legislativa;

-Del artículo **80** al **93** constitucionales, se regula lo relativo a la función ejecutiva, y

-Del artículo **94** al **99** constitucionales, se regula lo relativo a la función judicial.

A partir de los elementos descritos en líneas superiores, es como encuentro elementos para referirme a la función pública como un desempeño de quienes son elegidos o designados para tal efecto y por ende considero que en ello se fundamenta el compromiso de atención a los ciudadanos, sobre servicios, orientaciones, disposiciones, desarrollo y organización, elementos que le son inherentes al estado mexicano. Con estas reflexiones doctrinales, y meros puntos de vista individuales, encuentro también razón para enriquecer el desempeño y encargo que el pueblo entrega a sus funcionarios, durante el

tiempo que se les asigne o bien para el cual fueron elegidos. A la vez el tema da pie a considerar el punto o asunto de

3.6.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En este inciso expondré el resultado de una investigación yo entiendo a la manera de una realidad objetiva, identificada como la **administración pública**, en la que quedan englobados los tres niveles de funciones, tanto a nivel Federal, como a nivel de las entidades federativas y por qué no también a partir y en concordancia con la madurez y evolución de los ciudadanos, el nivel municipal, como eco de algunos de los constituyentes de 1917, como Hilario Medina y Heriberto Jara, entre otros, promotores del **municipio libre**.

Si bien es cierto que la inercia de la normatividad nos ha llevado al uso tanto en el nivel federal como el local,³⁰⁰ de conceptos tales como *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal*, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, también es bien cierto que, en ocasiones y con ideas mutiladas, nos inducen a entender que la administración pública únicamente es referida a la función ejecutiva, y en ese sentido se pierde de vista que, las otras dos funciones también son parte integrante de la administración pública, por lo que, aquí se hace referencia a la realidad integral de las tres funciones –poderes- y no exclusivamente a la del ejecutivo.

En este orden de ideas la administración pública es aquella estructura gubernamental que, integra a funcionarios y empleados, encargados de oficina responsabilizados de una buena planeación, organización, dirección y control, acorde con los principios administrativos, para el bienestar del país y en concordancia con el proyecto de país que, el constituyente de 1917, proyectó

³⁰⁰ Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 253, p.182.

como reto permanente, mientras no sea sustituido por documento equivalente, para la población del país.

Capítulo Cuarto

EL MUNICIPIO, COMO PRIMER NIVEL DE GOBIERNO EN EL ÁMBITO FEDERAL MEXICANO

SUMARIO

4.1.- El Federalismo; 4.1.1.- Modelo dual; 4.1.2.- Modelo cooperativo; 4.1.2.1.- Federalismo permisivo; 4.2.1.2.- Federalismo centralizado; 4.1.2.3.- Federalismo coactivo; 4.1.2.4.- Federalismo pragmático; 4.1.3.- Modelo competitivo; 4.1.4.- Modelo asimétrico; 4.2.- Personalidad jurídica de las entidades federativas; 4.3.- Ejercicio del Poder en las Entidades Federativas; 4.4.- Análisis doctrinal de la figura municipal; 4.4.1.-Concepto de municipio; 4.4.1.1.- Etimología; 4.4.1.2.- Definición doctrinal; 4.5.-Ejercicio del Poder en los Municipios (primer nivel de gobierno); 4.5.1.- Autonomía Municipal; 4.5.2.- Las Entidades Federativas y la Normatividad Municipal; 4.5.3.- Los Reglamentos Municipales; 4.5.4.- Conceptos de función y servicio público; 4.5.5.- Economía municipal.

En el presente capítulo cuarto y último de la investigación, se tiene la oportunidad de reunir no sólo la fundamentación político-jurídica del municipio como primer nivel de gobierno, sino también conjuntar argumentos ideológicos, sociales, políticos que sustentan, a mi parecer, la nueva figura del municipio libre, sobre todo a partir de la reforma de 23 de diciembre de 1999, como una forma de cristalizar el pensamiento latente desde el punto de vista político y jurídico de la figura municipal, tal como se exige en la actualidad, en orden a un mejor funcionamiento dentro del ámbito de gobierno federal, que se precia de democrático en el sentido de participativo, superando los temores y resquemores de la historia tanto en autoridades como en funcionarios, en el sentido de que la organización municipal es la forma directa de incluir a la población, específicamente su fuerza y participación ciudadana en la atención y

solución de la problemática y de las necesidades compartidas por los mismos ciudadanos.

Es así como se esboza una posibilidad de estructura que, pueda superar toda la problemática *de facto* y *de iure* con el fin de armonizar y afianzar la figura y estructura municipal a la par que, la estructura local y la estructura federal, en el marco de un federalismo actuante y garante de los derechos del ciudadano. Tal como lo comentan algunos autores, entre ellos el doctor Jorge Carpizo en el sentido de que, aún subyace el reconocimiento de "la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado y las del municipio".³⁰¹

De igual forma coinciden los comentarios al de Salvador Rocha Díaz, cuando expresa:

La democracia actual en sentido integral no puede darse sin el pleno respeto al Municipio y el respeto al Municipio se inicia por el acatamiento a las decisiones políticas de los habitantes de cada una de las células del ser nacional, para el respeto de Municipio;...³⁰²

En este marco conceptual se encuentran suficientes elementos para estudiar el siguiente tema sobre federalismo.

4.1.- EL FEDERALISMO.

El tema que se menciona en este subtítulo, ha sido tratado por autores de prestigio en el mismo; sin embargo sus conceptos, me dan oportunidad de traer a colación, algunos puntos y principios políticos que sostienen su estructura, evidentemente sin ánimo de llevar a cabo una presentación

³⁰¹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 274.

³⁰² Rocha Díaz, Salvador citado por Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 237; mayor información en Pontifes Martínez, Arturo, "Relaciones intergubernamentales", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, número 65 México, BJV-IIJ, UNAM 2002

exhaustiva, ya que por sí solo requiere de mayor y específico espacio para un estudio y análisis de su concepto, características y consecuencias: por cuya importancia e interés, me exige dedicarle un apartado en lo concerniente al tema en comento, en virtud de que a partir de él tendré elementos suficientes para sustentar el proyecto de nación con estructura federal, que se estatuyó en el texto constitucional de 1917, en el marco de una continuidad soberana, presente en los documentos constitucionales de 1857 y de 1824, como anhelo de vida republicana y democrática que ha permeado a los diversos constituyentes.

Si bien el fenómeno político, en el caso de México, lo que tradicionalmente parece ser una copia extralógica³⁰³ del sistema y estructura política del país vecino del norte,³⁰⁴ no por eso deja de contener razones y justificaciones operativas propias en nuestro país, pues la urgencia y exigencia de seguridad política y de libertad, en ese sentido, no hay que olvidar que el territorio de la Nueva España, con base en la Constitución de Cádiz de 1812, ordenó la división y establecimiento de las Diputaciones Provinciales en los territorios americanos, con carácter autonómico, elemento que al paso del tiempo y de la acción de fundadores, avocados y colonizadores, aunado a su importancia económica y de organización política, donde

El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México, de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a los demás.³⁰⁵

³⁰³ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 237, p. 82.

³⁰⁴ Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, p. 127.

³⁰⁵ Lee Benson, Nettie, *op. cit.*, nota 173, p. 20; Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 304, p. 127

Como ejemplo de la posible desunión que se percibía en la época³⁰⁶ entre las provincias de la Nueva España, se encuentra "El Manifiesto de la Diputación Provincial de Jalisco en 1823", con las siguientes puntualizaciones:

- Cada provincia se convierte en un estado independiente.
- Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo y el jefe político superior en gobernador.
- Por ser independiente, al estado le compete promover su prosperidad y fortuna internas.
- La federación es un pacto, que se concretaría en el Acta Constitutiva
- El objeto de la federación es ejercer de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.³⁰⁷

Así mismo, como testimonio de la época se encuentra el de José Joaquín Fernández de Lizardi, quien describe el federalismo, como

Una alianza que hacen todos los estados libre entre sí, con la que conservando cada uno su soberanía respectiva, se hacen libres e independientes unos de otros, y al mismo tiempo unidos entre sí, que no forman sino una nación soberana, obligándose todos por el pacto federal, a concurrir en cuanto puedan a la libertad y felicidad general de la patria y a la particular de cada uno de ellos.³⁰⁸

Por tanto el federalismo de 1824 fue un movimiento para unir lo que, se estaba desunido en virtud de que, en algunos casos, se presentaron incidentes de separación de algunas provincias, en tal virtud la disposición

³⁰⁶ Lee Benson. Nettie, *op. cit.*, nota 173, p. 85.

³⁰⁷ González Oropeza, Manuel, "Características iniciales del federalismo mexicano". *Derecho Constitucional comparado México-Estados Unidos*, t.1, México, UNAM, 1990, p. 230.

³⁰⁸ Fernández de Lizardi, José Joaquín, citado en González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 303, p. 233

gaditana y los movimientos independentistas regionales, dieron pie para que, en los documentos de Independencia y del constituyente de 1824, fueron reconocidas las provincias originalmente establecidas.

El punto de vista sobre el federalismo que, se presenta, es compartido con el doctor Carpizo quien, en forma específica comenta que, históricamente el régimen federal, ha sido la tablita de salvación para el ejercicio de la libertad y la dignidad de los pueblos, desde el punto de vista político y jurídico. Como un ejemplo directo, lo fue en México el período histórico de luchas y movimientos entre dicotomías conceptuales, ocasionadas por el pensamiento filosófico de su época y que en forma sucesiva, se manifestaron como: "federalistas/centralistas, conservadores/liberales y revolucionarios/reaccionarios",³⁰⁹ con el fin de dar a nuestro país un sistema político-jurídico propio y adecuado entre los años 1823 y 1856, cuando el país se debatió entre situaciones preocupantes a partir del "nacimiento de un pueblo hacia la libertad en medio de necesidades económicas, culturales y con un enorme vacío de conciencia cívica",³¹⁰ hecho que con posterioridad se manifestó nuevamente en 1913, bajo la bandera y derecho de que las entidades federativas tenían la obligación de defender su régimen federal,³¹¹ ante el ejercicio centralista de Porfirio Díaz.

Sin embargo hablar hoy en día del federalismo, por su estructura concepto y proyección, obliga a dejar líneas comunes de pensamiento que a través de las diversas corrientes filosóficas han enriquecido el tema del federalismo como sistema de gobierno. El primer punto que se comparte es que se refiere este sistema a una "alianza, unión, pacto o asociación de comunidades" con consecuencias jurídicas, empleado desde la antigüedad, con un sentimiento posible de identidad y soberanía, con una distribución y división equitativa de poderes, con el carácter de una decisión política fundamental.³¹²

³⁰⁹ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 304, p. 126.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 128

³¹¹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *op. cit.*, nota 237, p. 81.

³¹² Aguirre Saldivar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, 1997, p. 73.

A pesar de las ideas que, se han mantenido en el fondo de la figura del federalismo, se encuentran también otros puntos de vista, sin llegar a la preocupación de definir el concepto, tomando como objetivo justificante que, la vida política de los pueblos ha provocado el compromiso federal. Ejemplo de lo mencionado, se encuentra la exposición sobre los “**Modelos de relaciones entre poderes**” del autor Eduardo López Aranguren, publicada en la “Revista de Estudios Políticos”,³¹³ de la cual se toman las ideas más importantes, incluyendo las de otros autores con puntos de vista similares. En su artículo, el autor en comento, expone que, para hablar de federalismo, es indispensable hacer un semblanteo de la figura *intergovernmental relations* o funciones de gobierno; sin embargo es preciso indicar que el análisis del autor citado está basado, como él mismo lo menciona, en el marco de un estado federal, como lo ha sido desde la guerra de independencia en los Estados Unidos de Norteamérica, indicando así que hablar de federalismo no es tan simple como lo pareciera y que por el contrario se trata de un concepto que, en la medida que se confronta con la realidad se vuelve demasiado complejo, pues se puede hablar de diferentes categorías, tales como:

4.1.1.- Modelo dual.

Este modelo de federalismo dual (*dual federalism*), se encuentra en John Taylor (1753 – 1824) como una distribución igualitaria del poder entre el gobierno nacional y los estados tal como se estableció en la constitución; con posterioridad Edward S. Corwin en 1934, dio la misma explicación con fundamento en los textos periodísticos de James Madison³¹⁴ en 1788, donde hace referencia a un “convenio -entre gobierno nacional y el de los estados-

³¹³ López Aranguren, Eduardo, “Modelos de relaciones entre poderes”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Número 104, Abril-Junio 1999.

³¹⁴ Madison, James, / Hamilton, Alexander / Jay John, *El federalista*, México, F. C. E., 2000, artículos 39 y 46.

según el cual los estados mantenían una soberanía inviolable sobre muchos objetos” como resultado de la preservación de los poderes tradicionales de los estados y hacia el mantenimiento del federalismo dual. Años más tarde en 1955 William Anderson interpretó este sistema basado en la constitución, donde “Los estados se juntaron para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía, de manera que el poder central no es más que una criatura de los estados”.

En síntesis este modelo de separación fundamental entre poder central y de los estados, fue descrito por Corwin en 1957, de la siguiente manera:

- 1) El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados;
- 2) Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son pocos.
- 3) En sus ámbitos respectivos los dos poderes, central y regional, son soberanos y, por tanto, iguales.
- 4) La relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión más bien que por la colaboración.

Se concluye que, por lo anterior tanto el poder central como el de los estados, provienen de una entidad superior que es el **pueblo**, por lo tanto son autónomos y cada nivel lo ejerce sin restricciones en lo que constituye su propio terreno político, con igualdad de rango; sin olvidar que hoy en día la supremacía federal se sustenta en los poderes implícitos o sobrentendidos o metaconstitucionales en la expresión de varios autores contemporáneos.

4.1.2.- Modelo cooperativo.

1960, fue el año en que Grodzins presentó este modelo, como resultado de su crítica al modelo del federalismo dual, en el sentido de sostener que las

competencias y las funciones se mezclan en el federalismo contemporáneo³¹⁵, por lo que también es identificado como "modelo de autoridad superpuesta" (Wright 1982), o bien como "federalismo de nuevo estilo" (Reagan y Sanzone 1981). Fuera cual fuera el concepto o forma de identificación el postulado fundante es: "los poderes, las funciones y las responsabilidades de las entidades de gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas",³¹⁶ en una relación funcional y dinámica que resulta de los cambios constantes, inducidos por la actuación de fuerzas sociales, económicas, políticas y culturales.

De esta forma es como se entiende que la responsabilidad de la formulación de políticas determinadas como la educación, la sanidad, las obras públicas, el empleo entre otras; la ejecución de la política y la administración de los programas, están compartidas, al grado de que funcionarios regionales o locales estén trabajando bajo los lineamientos y directrices centrales; así mismo el resultado favorable o desfavorable también se comparte. La diversidad de funciones o poderes, las competencias y funciones son compartidas y complementarias en forma simultánea, con el fin de alcanzar objetivos reales de consecuencias benéficas en los diversos ámbitos de poder. Son pues relaciones de colaboración y cooperación entre socios; se trata de una interdependencia y asistencia mutua, aún cuando puedan aparecer conflictos, éstos sólo influyen para que las respuestas sean variables en el tiempo y en el espacio, como resultado de una negociación y transigencia, expresada en la siguiente frase utilizada por Elazar 1991 y Wright 1988: "poder negociador", y cuando esta alternativa no da resultado, se tendrá que recurrir a los órganos de justicia superior.

El autor que desarrolla este sistema es Elazar en 1991, como una continuidad del new deal de Franklin D. Roosevelt y cuyo máximo logro se alcanzó con Ronald Reagan, como lo aseveran los autores Steward en 1984, Kincaid en 1991 y Laslovich en 1993, ejemplificado en el resultado de un

³¹⁵ Grodzins, Morton, *The American System. A new View of Government in the United States*, 1966.

³¹⁶ López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 313, p. 15.

análisis de procesos de financiación, diseño, prestación y administración de los servicios públicos.

El autor Zimmerman en 1992, presentó la incapacidad de este modelo para explicar la reestructuración de las relaciones entre el poder federal y el poder estatal, toda vez que el poder federal recurre coactivamente a la aplicación y uso de la **preempción** (*preemption*) en el caso de que el congreso quite a los estados la autoridad reguladora en un área funcional, tomándola para sí o apropiándose; de los **requisitos generalizados** (*crosscutting requirements*) en el sentido de que son condiciones de obligado para cumplir lo que el poder federal impone como requisito de las subvenciones específicas encaminadas a promover políticas de carácter social o económico; de las **sanciones cruzadas** (*cross-over sancions*) consistente en penalizaciones a los estados que no cumplen una ley federal, decretando la pérdida de las subvenciones decretadas con anterioridad, y de las **órdenes directas de hacer o no hacer algo** (*mandates and restrictions*) como órdenes a los estados para que emprendan algunas actividades específicas o proporcionen determinados servicios, recursos todos que han dado ocasión para un agrandamiento del poder central y que Zimmerman lo califica como "revolución silenciosa", en la que los estados son un apéndice administrativo del gobierno federal.

De este sistema o modelo cooperativos existen otras variantes a las que se ha recurrido en la historia del país vecino, y son las que se enuncian a continuación:

4.1.2.1.- Federalismo permisivo.

Con base en el pensamiento de Regan y Sanzone, este modelo de *permissive federalism*, se caracteriza porque los gobiernos federal y estatal comparten el poder y la autoridad, pero la porción de poder y autoridad que

corresponde al estado se apoya en el permiso y la permisividad del gobierno federal.

Por otro lado según el pensamiento de Walker en 1995, este modelo es representación de la realidad actual; sin embargo también es conveniente que los estados y las comunidades locales debieran conservar la suficiente fuerza política para asegurarse de que sus opiniones son tomadas en consideración por el gobierno federal y la suficiente libertad para ajustar la ejecución de los programas subvencionados a las condiciones que definen la propia situación.

4.1.2.2.- Federalismo centralizado.

Este modelo de federalismo, *centralized federalism*, se caracteriza por la gradual desposesión de los “poderes reservados” a los estados anteriormente garantizados por la Enmienda X constitucional. El término como tal fue utilizado por Deil S. Wright en 1988, con base en los siguientes puntos:

- 1) Los poderes estatales y locales dependen totalmente de decisiones tomadas por el poder central;
- 2) Las instituciones políticas no centrales: gobernadores de estados, parlamentos estatales o alcaldes están atrofiados en virtud de que su impacto en las decisiones determinantes es insignificante;
- 3) Las funciones anteriores se funden en una jerarquía centralizada, dándoles un reconocimiento de instrumentos administrativos del poder federal.

En palabras de Riker en 1964, se pronostica el ejercicio del poder en este modelo: Cuantas más decisiones en más categorías de acción puedan tomar los gobernantes de la federación de acuerdo con la Constitución, sin consultar a los gobernantes de los estados miembros, más se aproxima el sistema a “federalismo centralizado”³¹⁷, característica que propició la necesidad

³¹⁷ Riker, en López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 313, p. 19,

económica y militar de los Estados Unidos de América; de igual forma como responsable de los "intereses nacionales", y finalmente el crecimiento de la ayuda económica federal (*grants*) en los años 60 – 70, así como por leyes del congreso (*states*), decisiones del Tribunal Supremo y por regulaciones y reglamentaciones administrativas.

4.1.2.3.- Federalismo coactivo y federalismo prefectoral.

Con estos términos o denominaciones Daniel J. Elazar en 1981 y 1990, describió el fenómeno por el que los estados y las comunidades locales han perdido la batalla con respecto a las órdenes (*mandates*) que emanan del Congreso, justificadas con posterioridad por los tribunales, a cambio de ayuda federal coactiva con los siguientes elementos:

- 1) El sistema político ha dejado de ser un sistema de socios iguales, para convertirse en un sistema jerárquico;
- 2) Si los estados y comunidades no cooperan, se someten a sanciones federales;
- 3) Las sanciones a las que recurre el poder central son las que se utilizan en el federalismo cooperativo.

Frente a este modelo la reacción fue inmediata y representativa a partir del gobierno de Richard Nixon y de Ronald Reagan, quienes al asumir el poder se propusieron alcanzar metas a través del *new federalism*, consistentes en la disminución drástica en el papel gubernamental del poder federal por medio de cortes presupuestarios y reducciones masivas de la ayuda federal; descongestión de las funciones federales por medio de la eliminación o consolidación de programas de asistencia federal; delegación (*devolution*) de responsabilidades programáticas a los estados y poderes locales y una actividad de desregulación federal.

4.1.2.4.- Federalismo pragmático.

Los promotores de este modelo fueron Glendening y Reeves, a partir de 1977, con carácter de un pragmatismo que no se ajusta a una determinada concepción filosófica sobre las responsabilidades federales, estatales o locales, pues sólo se recurre a soluciones individuales de cada problema, considerando ante todo que, problemas similares pueden tener soluciones distintas en diferentes regiones o momentos. Justifica la compleja red de relaciones entre poderes cambiantes. Acepta la conversión del poder central como socio dominante pero que los estados mantienen poderes en todos los sentidos, financiero, político y gubernamental y que, están en crecimiento como piezas fundamentales del sistema federal y por tanto en forma pragmática y con detección a tiempo se pueden atender los problemas que se presenten.

4.1.3.- Modelo competitivo.

Scheiber en 1985, al observar la rivalidad y conflicto entre regiones, indujo a pensar que la competencia entre estados para avanzar económicamente a través de políticas industriales agresivas, con instrumentos competitivos como las ventajas fiscales y los servicios públicos gratuitos o de bajo costo para las nuevas empresas que se establecieran serían el punto central para fortalecer el federalismo. Posteriormente Shannon en 1989, sugiere que los poderes estatales y locales tenían que competir entre ellos para obtener el soporte fiscal y el apoyo política de los contribuyentes votantes, ante el déficit federal, como resultado de la ciencia económica y no del campo jurídico ni político. En este orden de ideas el economista Charles Tiebout (1956), ya había expresado que el elemento que detona el gasto en bienes y servicios públicos de una comunidad, son escuelas, policía municipal, servicio contra incendios, recogida de desperdicios, alumbrado público, mantenimiento y reparación de

vías públicas, transporte público, ordenación del tráfico, casas de socorro, instalaciones deportivas, parques, bibliotecas, servicios culturales, entre otros, condiciones que soportan la movilidad y selección del *habitat* de los ciudadanos, con un enfoque de cuasi-mercado y de elección pública.

Desde este punto de vista el poder de ofrecimiento de bienes y servicios es el que determina la competitividad entre poderes centrales, regionales y locales. De este modelo son también expositores: Thomas R. Dye (1990) y D. A. Kenyon y J. Kincaid (1991), los cuales describen al *federalismo competitivo* como un mecanismo de control sobre el poder ejecutivo, para que sea sensible a las preocupaciones, necesidades, preferencias y deseos de los ciudadanos, por encima de intereses particulares y por ende fomento de la democracia en contra del monopolio, antecedente de la tiranía. Así los gobiernos están concientes de que proporcionan bienes y servicios públicos que demandan y pagan los ciudadanos contribuyentes.

La competencia entre poderes según este modelo, será un "comportamiento antagónico con el que cada poder intenta conseguir algún recurso ventajoso y escaso o evitar algún costo particular",³¹⁸ bajo los siguientes supuestos:

- 1) Existen estados y gobiernos locales autónomos;
- 2) En cada jurisdicción los costos de los bienes y servicios son iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes y no se trasladan al gobierno central;
- 3) Las externalidades o desbordamientos de costos o beneficios de una jurisdicción a otra son muy reducidos;
- 4) Hay una buena información a disposición de los consumidores – contribuyentes.

Por su parte Tiebout,³¹⁹ establece diversos presupuestos, como los siguientes:

³¹⁸ Dye, Thomas R., citado en López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 313, p. 24,

³¹⁹ Tiebout, Charles M., citado en López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 313, p. 25,

- 1) Los consumidores votantes tienen completa movilidad;
- 2) Existe un conocimiento pleno de las diferencias entre ingresos y gastos;
- 3) Existe un gran número de comunidades para ser seleccionadas para vivir;
- 4) No hay restricciones debidas a oportunidades de empleo;
- 5) Los servicios públicos son de origen interno a la comunidad;
- 6) Cada servicio se planea en condiciones óptimas para la comunidad;
- 7) Las comunidades con oferta menor al óptimo, intentan atraer nuevos residentes. En fin, las familias pueden establecerse o trasladarse de una región a otra, de una comunidad a otra, en respuesta a políticas de los gobiernos regionales o locales.

El punto de vista de Albert Breton en 1987, exponía que este modelo estimulaba la sensibilidad de los gobiernos, obligándolos a estimar más correctamente las necesidades de las comunidades y a hacerlas más eficientes, incrementando el pago de sus impuestos de buena gana. Con todos estos elementos se puede lograr;

- 1) Innovación constante en las políticas de desarrollo;
- 2) Innovación en las políticas de asignación de recursos, y
- 3) Innovación en las políticas de redistribución. Finalmente para efectos de competencia vertical la Cámara Alta, tiene la misión de reforzar la dimensión regional de las políticas públicas.

4.1.4.- Modelo asimétrico.

Este modelo referido al federalismo norteamericano, tuvo su origen con Charles D. Tarlton en 1965, teniendo como fundamento la "autodeterminación" Cabe señalar que dicho modelo ha sido el que más se acerca a la realidad española, considerando la situación de las autonomías locales, con el fin de ser

integrado en su constitución, y si bien el autor hace una exposición bastante concienzuda al caso español sobre las autonomías internas, se extraen los puntos rescatables a nivel general como lo serían: "el reconocimiento de las diferencias históricas, culturales y políticas (...)"³²⁰

En este sentido es válida la conclusión del autor López Aranguren, cuando establece:

En los modelos dual y asimétrico, las relaciones entre los poderes vienen determinadas por cómo están estructuradas las competencias, las funciones y las responsabilidades, y por eso son constantes las referencias a normas constitucionales y a los preceptos contenidos en leyes orgánicas que forman parte del ordenamiento legal básico.³²¹

Las diferentes formas de federalismo que, en el tiempo y en el espacio de los Estados Unidos de Norteamérica principalmente y en parte en España, se han practicado, se considera que, han sido respuestas diversas ocasionadas por el marco socio-político de dichos pueblos que, los han llevado a las formas y modelos de federalismo antes descritas, para satisfacer y responder a su desarrollo con base en la funcionalidad de los modelos.

Sin embargo, en referencia al caso de los Estados Unidos Mexicanos, el punto de vista es diferente por la inercia tradicional, de recurrir al modelo de federalismo dual, por cuanto la distribución siempre ha sido, en el texto constitucional, igualitaria entre el poder del gobierno central y el de los estados y en virtud de lo establecido en los diferentes documentos derivados del texto constitucional que, han tenido vigencia en el país, a partir de la constitución de 1824. Sin embargo es posible decir que, en ocasiones también se han introducido elementos de otros modelos, en el marco de un federalismo cooperativo a voluntad de los diferentes gobiernos en turno, aunque dicho sea de paso no con muy buenos resultados, sobre todo en sus variantes de federalismo permisivo, en la medida que, los gobiernos federal y estatal han

³²⁰ Maragall, Pascal, citado en López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 313, p. 29,

³²¹ López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 313. p. 31,

pretendido compartir el poder y la autoridad, pero la porción de poder y autoridad que, corresponde al gobierno federal, se apoya en la permisividad del gobierno federal, hacia los gobiernos locales. En otras ocasiones que, son la mayoría de la historia mexicana, ha sido el federalismo centralizado, en virtud de caracterizarse por la gradual desposesión de los "poderes reservados" a los estados, en razón de un exorbitante control central con carácter de nacional, sin descartar en otras ocasiones en las que, se ha llegado al federalismo coactivo, con el pretexto de salvaguardar los intereses nacionales, además de que, en la medida de que los gobiernos de las entidades federativas o municipios dejan de cooperar, se hacen acreedores a sanciones como el retiro o falta de apoyo por parte del gobierno central. Finalmente, la concepción filosófica actual es diversa con diferentes cauces y más bien se encamina la organización política al *federalismo cooperativo pragmático*, en la medida que, se ajusta sobre las responsabilidades federales, estatales o locales, en la medida de recurrir a soluciones individuales de cada problema. considerando ante todo que, los problemas similares pueden tener soluciones distintas en diferentes regiones o momentos.

En tal sentido es conveniente analizar la forma en que se lleva a cabo el ejercicio del poder en las entidades federativas, para que se pueda descender al nivel municipal, objeto directo del presente trabajo.

4.2.- PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

En el desarrollo de la investigación cuyos comentarios se han presentado en los párrafos anteriores, también se ha enunciado el uso sinonímico de las expresiones "entidades federativas", y la de "estados libres y soberanos", como consecuencia de haber copiado la estructura del país, establecida en la Constitución Norteamericana, en la que, efectivamente los pueblos fundantes e

integrantes, desde un inicio se establecieron bajo una cultura, una población, unas creencias de origen diverso, por cuanto se reconocían a sí mismas como independientes y soberanas, de lo cual existe un testimonio en la obra "el federalista" citado anteriormente, donde se describen las luchas ideológicas con el fin de integrar primero una confederación y finalmente una federación.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, como es ampliamente conocido no ocurrió lo mismo, en virtud de la desigualdad de ideológica o geográfica, pues en el territorio de la Nueva España, dicha designación y expresión, correspondía a una unidad de gobierno, de población y de estructura política, aunque aprovechando ciertas discrepancias el territorio hubo de fragmentarlo y delimitarlo en lo interior, para integrar la división federal que, históricamente nos caracteriza, sobre todo a partir de las disposiciones en la Constitución de Cádiz, cuando se establecen las provincias (6 en total), junto con sus diputaciones provinciales. Y si en ocasiones esto fue motivo de disputas y diferencias de posturas, se debió a la ubicación de los gobiernos -en ocasiones coincidentes con los ayuntamientos- de los pueblos, villas y ciudades, así como de la residencia de las principales autoridades reconocidas por la corona española.

En fin, en este orden de ideas, se encuentra que, las entidades federativas establecidas en el texto constitucional de 1824, son distintas en especie de las provincias aludidas y mucho menos a las existentes en la actualidad, pues con posterioridad hubo subdivisiones territoriales para el establecimiento de nuevas entidades federativas, hasta definir 31 y un Distrito Federal. En apoyo de lo comentado, se hace referencia a artículos constitucionales, de los cuales se desprende la personalidad, naturaleza, estructura, atribuciones y restricciones de las entidades federativas con sus características políticas en su calidad de integrantes de la federación:

Consecuente con el comentario anterior en el artículo **40**, se establece la declaración de voluntad del pueblo mexicano para constituirse internamente como una república representativa, democrática, federal, **compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,**

pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental, dando paso al reconocimiento político y jurídico de cada una de las entidades federativas. Además en el artículo **41**, también se establece la determinación del pueblo para ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, **y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores**, siempre bajo los lineamientos establecidos por la constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán justificar riesgo alguno por posible contravención a las estipulaciones del Pacto Federal.

Bajo estas premisas en los artículos **42, 43, 45, 46, 48, 115 y 124**, contiene la descripción pormenorizada de las entidades federativas integrantes del territorio nacional, junto con sus elementos de identidad como pueden ser: su extensión y límites geográficos; la forma de dirimir entre ellas conflictos sobre sus límites y con carácter amistoso; la determinación sobre la situación de islas adyacentes, en el sentido de confirmar el ejercicio de la jurisdicción de las entidades federativas que, hasta la fecha de la publicación y entrada en vigor del documento fundatorio, hubieren ejercido dicha jurisdicción; la determinación de que, cada entidad federativa adopte al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, y finalmente en forma residual las competencias no reservadas a la federación.

Se considera oportuno señalar la confusión que, en ocasiones se provoca por el uso indistinto de **estados** y de **entidades federativas**, en virtud de que, existe una inercia política y jurídica, conducente a integrar el término ESTADO en los textos constitucionales, resultado de la copia y traducción del Constituyente de 1824, al tomar como expresión de los elementos que integraron la federación, la figura y estructura de la constitución norteamericana. Así pues también, se considera oportuno, ir purificando en razón de la especificidad el uso adecuado de los términos y expresiones para evitar la confusión entre las entidades federativas y el estado federal; pues a lo anterior se agrega el hecho de que, en el país vecino efectivamente se trató, en la integración de su sistema federal, de colonias como estados independientes,

autónomos política y jurídicamente, lo cual no ocurrió así en el territorio emancipado de la Nueva España, donde las entidades federativas, fueron resultado de la división central, ocasionada por la entrada en vigor de la constitución de Cádiz al establecer las Provincias como base de la organización en los territorios conquistados y bajo su dominio, además de ser resultado cultural, político y jurídico de un mismo ente, originado por el devenir de su historia; en consecuencia no se trata de estados separados por su historia, cultura y origen de su población, sino de entidades federativas creadas dentro de un mismo ente político.

Con base en la normatividad transcrita en líneas superiores y que pertenecen al documento fundamental del país, se entiende, se analiza y se confirma la personalidad jurídica de las entidades federativas, realidad y principio político acorde con el pensamiento de los diversos constituyentes que han intervenido en la creación del proyecto político de nación, que siempre ha existido y caracterizado la trayectoria de nuestro país en el correr de los tiempos y en el concierto de los pueblos. Por consiguiente, considero haber mencionado los elementos necesarios sobre todo de naturaleza política, como proyecto de nación, necesarios para que a partir de ellos, me introduzca en la exposición del último capítulo del presente trabajo en razón de fundamentar la existencia política y jurídica del tercer nivel de gobierno, que es el municipio libre.

4.3.- EJERCICIO DEL PODER EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El tema del ejercicio del poder en las entidades federativas del país, está condicionado a la relación que existe entre la diversas funciones (poderes): legislativa, judicial o ejecutiva que pueden guardar en cada una de las entidades y que están también enmarcadas en su estructura y ejercicio en el texto constitucional, por lo que la diferencia entre ellas no es disímil.

Sin embargo, en un punto de análisis general y de acuerdo con las informaciones que, pude consultar, se entiende en dos direcciones fundamentales: el doctrinal y otro el de facto.

En esta línea de investigación y desde un aspecto mixto, como yo considero sucedió en los Estados Unidos de Norteamérica en el siglo XVIII. Así lo expresa Hamilton en el artículo, publicado en el diario *El anunciador cotidiano*, en fecha 3 de enero de 1788, dirigido al pueblo del estado de Nueva York, con motivo de la recaudación de impuestos por parte de la unión:

... estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior, afirmo que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la convención conservarían esa potestad del modo más absoluto e incondicional, y que el interno de parte del gobierno nacional para coartarles su ejercicio construiría una arrogación violenta de poder, que no hallaría apoyo en ninguna cláusula o artículo de la Constitución.³²²

Ahora bien, en el caso norteamericano, debido a que, no se trata de un gobierno nacional en el que las relaciones son directas entre el gobierno central y los individuos, sino federal como expresión de las relaciones del gobierno federal y el de los gobiernos de las entidades federativas, en virtud de las atribuciones otorgadas por el pueblo a los estados, fijando el derecho de cada estado para conservar: "Todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento"³²³

Desde luego que, desde el punto de vista doctrinal, la teoría de Hans Kelsen, propicia un sentido tridimensional, cuando describe la existencia en un

³²² Madison, Hamilton y Jay, *op. cit.*, nota 314, p. 127; mayor información en Gamás Torruco, José, "federalismo y municipalismo", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, número 8-9, México, BJV-IIJ, UNAM 1983.

³²³ *Idem.*

estado federal de tres órdenes jurídicos, que son: el orden jurídico total perteneciente a la constitución federal. en donde se explican otros dos órdenes jurídicos parciales, que a su vez corresponden al del estado central, cuya competencia material, es otorgada por la misma constitución y el de los estados-miembros, determinado por la competencia material y a la vez territorial de cada uno.³²⁴

En este orden de ideas, es difícil identificar en la práctica política y jurídica, la forma de aplicar dichos órdenes; sin embargo la línea de explicación más congruente, a través del tiempo, de los acontecimientos políticos, en el ámbito doctrinal y jurídico, lleva a considerar dos órdenes jurídicos: el central y el local, por tanto "Dentro de un mismo espacio de validez se produce la coexistencia de dos órdenes jurídicos, esto es, el que corresponde al orden jurídico central y el que corresponde al orden jurídico local. Juntos integran lo que se llama estado federal".³²⁵

Desde luego y en forma lógica, lo expuesto fue la respuesta para que las diversas entidades federativas, encontraran su conciliación de intereses en México, respecto de la posibilidad de inconformidad y posible separación de algunas provincias, ocasionalmente separatistas en el siglo XIX, elemento de mayor importancia en el país del norte, tal como lo entendemos a través de los escritos que, se presentan en el "Federalista" de Madison, Jay y Hamilton, desde el siglo XVIII:

Cuando pusieron en suerte su potestad originaria frente a la creación del Poder central, cuya fuerza y control político se dejaron sentir con firmeza una vez incorporado a la Constitución de 1787. Las colonias se convirtieron en entidades federativas una vez que consintieron en la cesión de una 'parte' de aquella potestad que otrora habían establecido para su formación.³²⁶

³²⁴ Kelsen, Hans, citado en Mouskheii, M., *Teoría jurídica del estado federal*, México, Ed. Nacional, 1983. p. 156.

³²⁵ Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de estado*, México, UNAM, 1996, p. 73.

³²⁶ *Ibidem*, p. 74.

El pensamiento y concepto anterior, en repetidas ocasiones se expresa en “*El Federalista*”, como un elemento importante y fundamental del sistema federal, con base en la naturaleza de las 13 colonias, en virtud de que cada una de ellas, efectivamente fue formada como pueblo independiente en su origen, cultura y creencias respecto de las demás, tal como lo comprueba el siguiente párrafo:

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los estados.³²⁷

En el avatar del concepto sobre federalismo, tal como ocurrió en las 13 colonias norteamericanas, pronto apareció la preocupación por identificar y saber la delimitación del concepto de soberanía, en lugar de:

Indagar cuáles eran los beneficios o ventajas que representaba para el gobernado una concatenación de entidades de derecho público que, a la postre, debió haber garantizado la igualdad de condiciones en la participación de las decisiones nacionales de los dos órdenes jurídicos y no la imposición de uno sobre otro.³²⁸

Una situación también histórica de influencia conceptual, fue la aparición del término **autonomía** para representar la facultad de las entidades federativas, en el sentido de poder darse su propia legislación, incluyendo su constitución. Con todo, no hay que olvidar que por otro lado las entidades

³²⁷ Madison, James / Hamilton, Alexander / Jay John, *op. cit.*, nota 314, p. 128.

³²⁸ Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, nota 325, p. 74.

federativas "constituyen el presupuesto lógico y *sine quibus non* para la existencia del Estado federal".³²⁹

A pesar de este punto de vista, con el concepto de autonomía, se abre la posibilidad de llegar a hablar de un autogobierno, que en forma disimulada, es lo que se representa por dicho término y siendo más acuciosos en el marco conceptual quizá pudiera hablarse con mayor propiedad de **autarquía**,³³⁰ en la medida que la circunscripción de referencia cuente con los recursos para ser autosuficiente, aunque debo reconocer que, la sutileza en las distinciones cualitativas descritas, es un tema que, puede por lo general causar confusión, dificultando así el ámbito de uso de dichos conceptos.

Visualizada la problemática sobre las entidades federativas y el gobierno central, es claro para el investigador que, el reparto de competencias entre los diversos órdenes políticos, jurídicos, hoy en la mayor parte de carácter administrativo, sólo se pueden encontrar descritos en los textos de las constituciones federales, ocasionando que por ese mismo hecho, ya se presentan limitadas las facultades para las entidades federativas; punto de opinión con el que coincide el pensamiento del autor Ferrando Badía, quien sostiene que en todas las constituciones federales se limita la potestad constituyente del estado-miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, establecido por la misma constitución federal³³¹; esto a pesar de que el poder constituyente en cada entidad federativa, es resultado de elección popular sobre sus representantes al igual que en lo federal, situación que ha conllevado a una inercia de superioridad del poder central sobre los poderes locales y que en la práctica dichos poderes locales, siempre esperan que el poder central constituyente, les pueda cada día aumentar sus competencias. Cabe hacer notar que en la práctica la inercia política anterior, es la que ha motivado el crecimiento y absorción de facultades por el poder central, en detrimento de las entidades

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ *Ibidem*, p. 75.

³³¹ Ferrando Badía, Juan, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 65.

federativas. Quizá es por ello que se puede justificar la evolución y lucha de las entidades federativas, sobre el proyecto de federalismo que, se ha observado en el sistema del vecino país del norte, comentado en líneas superiores, aunque siempre se ha delineado por el federalismo dual, como lo comenta Bernard Schwartz, al referirse al equilibrio entre los órdenes jurídicos central y local:

La sola existencia de dos niveles de gobierno que funcionan en la misma área territorial, hacen que sea por completo inevitables esas contiendas. Aunque cada orden de gobierno no estuviera movido por el deseo de extender su autoridad, siempre se presentarían casos en que la acción del uno violaría quizá la competencia del otro.³³²

En la búsqueda de información que he tenido la oportunidad de realizar, me es de mucha importancia la reflexión que en su obra lleva a cabo el autor Leonel Alejandro Armenta López y que para los efectos transcribo:

La esencia de un estado federal es la de hacer posible la preservación de comunidades, mientras que la idea de su autoridad motor descansa en el supuesto existencial de una sociedad, entendida ésta como un conglomerado de agrupaciones de distintos órdenes en donde a cada una de ellas le corresponde representar un papel determinando. Y en su ámbito de acción también cada una ejerce su libertad, que no encuentra otro límite más que aquel que le impone la misma libertad de la otra. El conjunto articulado de todas esas asociaciones integran la sociedad global o la sociedad en general, cuyos imperativos *erga omnes* van dirigidos a todos y cada uno de sus miembros, por lo que la autoridad que coordine todos esos esfuerzos y las conductas de cada una de las partes que la componen, deberá ser representativa de ese todo y de cada una de esas partes.³³³

³³² Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, t. v. I, México, UNAM, 1966, p. 52.

³³³ Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, nota 325, p. 79.

Es de notar que con el pensamiento del federalismo dual también coinciden los autores Georges Burdeau y el autor A. V. Dicey. El primero se expresa en el sentido de que la originalidad del federalismo, por el contrario, radica en que no aspira a una unificación total. No solamente deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que también utiliza ésta para fundamentar la autoridad del poder central. En lugar de sacrificar la independencia del orden, las particularidades a la norma, concilia sus exigencias aparentemente contradictorias.³³⁴

El segundo de los autores claramente expresa:

*La distribution des pouvoirs est un trait essentiel du fédéralisme. Le but, pour lequel se forme un État fédéral, implique une division de l'autorité entre le gouvernement national et les états particuliers.*³³⁵ (La distribución de los poderes – funciones- es un elemento del federalismo. El motivo por el que forma un estado federal, implica una división de la autoridad entre el gobierno nacional y el de los estados en particular.)

Con base en los resultados anteriores y haciendo una referencia directa al caso de nuestro país, es mi punto de vista que el sistema aplicado política y jurídicamente es el federalismo dual, aunque en ocasiones y en forma esporádica el ejecutivo en turno y en períodos gubernamentales de la segunda mitad del siglo XX, hayan intentado algunos movimientos de otros sistemas de federalismo, como pienso que en el actual se pretende hacer referencia al federalismo cooperativista, aún cuando no haya definición específica.

Acorde con la primera consideración el marco jurídico en México, garantiza la determinación política del pueblo, como estructura de gobierno en el ejercicio del poder soberano, a través de dos niveles bien definidos, dejando al municipio como un tercer nivel latente y abiertamente declarado en la jurisprudencia emitida por nuestro máximo tribunal jurisdiccional, con la posibilidad de poder arreglar entre sí, sus problemas de límites territoriales, con

³³⁴ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, t. II, México, UNAM ENEP ACATLAN, 1985, p. 193.

³³⁵ Dicey, A. V., *Introduction a l'etude du droit constitutionnel*, Paris, Giard & E. Brière, 1902, p. 134.

aprobación del congreso; la libertad de las entidades federativas para organizarse en lo interior, y la distribución de competencias, al como ha quedado expresado en el tema anterior

De los textos en mención, los dos órdenes de gobierno federal y local en nuestro país, están plenamente establecidos e identificados; sin embargo y con el fin de tratar el tema central de la presente investigación, base directa en el pensamiento del constituyente de 1917, siempre presente en el pensamiento ideológico y político del pueblo quien lo ha mantenido latente, a pesar de lo establecido textualmente en el documento constitucional, es conveniente hacer referencia a la reforma de 23 de noviembre de 1999 sobre el artículo 115 constitucional, ya que a partir de dicha reforma, hoy es posible delinear con mayor precisión el tercer nivel de gobierno dentro del federalismo, esto es lo referente al gobierno municipal, cuya realidad aunque en forma imprecisa es mencionada en diferentes niveles de la política, como se puede desprender del discurso político de los funcionarios en turno que, desde la época del presidente Miguel de la Madrid se ha venido empleando, aunque en lo jurídico aún requiera de mayor estudio y precisión, a través de las reformas integrales. Amén de lo anterior se tiene en mente las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la nación consideradas como consecuencia directa de dicha reforma en el sentido de reconocer abiertamente al municipio como nivel de ejercicio del imperio del estado, tala como ocurre con los amparos conocidos como Mexicali y Delicias, para resolver conflictos de competencias entre dichos municipios y sus respectivas entidades federativas.

4.4.- ANÁLISIS DOCTRINAL DE LA FIGURA MUNICIPAL.

Las circunstancias vividas en el gobierno de Porfirio Díaz sobre los municipios, encontró como un caldo de cultivo propicio para que, en la Constitución de 1917 se incluyera el artículo 115 con las características de un

municipio libre, en cuya expresión se aglutinaban las dos corrientes sobre la naturaleza y estructura de esta figura municipal, al grado de que en sesiones caracterizadas con la premura, integró a quienes por un lado pretendieron darle la garantía de primer nivel de gobierno y por otro lado a quienes bajo la influencia francesa, consideraron al municipio de naturaleza **administrativa**, privándolo de la importancia, que anteriormente había alcanzado, no solo en México, sino a nivel de otros países, en el marco de ser la expresión de la soberanía del pueblo, para la atención de sus problemas y necesidades.

Efectivamente, la figura municipal actual la encontramos en el ámbito del Derecho Administrativo, por lo tanto se reconoce como un apéndice de la Administración Pública Federal y local, dentro de una estructura monolítica, responsable de la prestación de los servicios de la misma naturaleza pública, del gobierno central hacia los ciudadanos que, se concluye con la reforma de **23 de diciembre de 1999**, colocándolo como **primer nivel de gobierno** y provoca un cambio de relevancia extraordinaria, pues con base en la naturaleza del sistema jurídico mexicano, se sustituye en el texto del artículo 115 Constitucional original, la frase de **“será administrado”**, por la de **“será gobernado”**, que a decir verdad, no se le ha dado ni la oportunidad, ni la importancia que ello implica, manteniendo el *simple concepto* de que, es un nivel de gobierno, con cierta autonomía, posible de ser analizado en el marco jurídico político del federalismo constitucional, para adquirir su estructura de órgano de gobierno y en segundo lugar para proporcionar a la comunidad los servicios públicos necesarios, bajo el control y supervisión de la cámara legislativa de cada entidad federativa, a la que se reserva la normatividad, y control del funcionamiento municipal.

Ahora bien, después de realizar un acucioso estudio e investigación filosófico-jurídico, de la naturaleza e importancia del municipio en México, además de tomar en cuenta el grado de evolución política de la ciudadanía mexicana, independientemente de su característica rural o urbana, así como de sus elementos: históricos, jurídicos y políticos reconocibles en el municipio, es necesario darse a la tarea de analizar y evaluar la doctrina, la historia, la

realidad socio-jurídica de los municipios actuales en México, para ofrecer alternativas doctrinales, políticas y jurídicas que enriquezcan y diversifiquen la actual centralización del poder, tanto en el ámbito federal, como local.

4.4.1.- Concepto de municipio.

En el proceso de investigación que he elegido, es indispensable que, me avoque a la presentación sobre el concepto-realidad de *municipio*, tomando en cuenta que, hoy en día representa retos políticos y jurídicos muy variados, entre ellos no pueden dejar de incluirse los elementos económicos, geográficos, étnicos y religiosos entre los más importantes, es por ello que inicio con el punto de vista sobre el origen del término, en sus diferentes puntos de análisis.

Investigar en el marco del conocimiento actual, los términos y alcances de una realidad-concepto que, es el 'el municipio', como forma de un sistema de organización definido, destacando la naturaleza, alcances y límites de las facultades y funciones del mismo; y a partir de ahí, determinar la justificación y razón de su naturaleza de órgano de gobierno en el marco estructural, base del desarrollo y del avance nacional, así como preguntarnos si la realidad-concepto, responde a las necesidades de la sociedad actual en todos sus aspectos, o bien en caso contrario, se puedan precisar los puntos comunes válidos para explicar y justificar la realidad-concepto en comento.

4.4.1.1.- Etimología

Tomando como base que el concepto-realidad se originó en el devenir del pueblo romano, es por ello que el término, como característica propia de la

lengua latina, representa una realidad muy característica no solo de Roma, sino de varios de los pueblos en el orbe.

Es así como el término **municipio**, proviene de dos palabras latinas: **munus, eris**.- con el significado de cargo, oficio o deber, y tributo en la cultura romana, así como del verbo **capio, is, ere** que significa tomar, recibir, adueñarse, hacer propio, recaudar; por tanto el término **municipio** indica o representa la **acción de tomar o recibir un tributo**. A este término se une la característica de ser una congregación geográfica, política y étnica de vecindad que, el pueblo romano aceptó en su estructura, y expresó con el término **vicus, i**.- que significa **aldea** o caserío, y cuando las aldeas se multiplicaron con cercanía y proximidad notoria, apareció el término **vicinus, a, um** con el significado de vecinos o cercano de lugar.³³⁶

Por tanto el significado de municipio en forma literal, es de una **carga, oficio o deber respecto de una aldea** como integrante. En términos figurados, se representa a la coordinación, responsabilidad o autoridad de una aldea, o de una congregación establecida en un sitio determinado.

4.4.1.2.- Definición doctrinal

Por cuanto se refiere a un concepto con mayor precisión y que convalida la realidad-concepto, sin tener el ánimo de exclusividad o de verdad absoluta; transcribo la definición que proporciona la autora Teresita Rendón Huerta quien, señala que, el "Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines".³³⁷

³³⁶ Blanco García, Vicente, *Diccionario Latino-Español y Español Latino*, Madrid, 3ª. Ed. M. Aguilar, 1948, pp. 219, 389 y 390.

³³⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *Derecho municipal*, México, Editorial Porrúa, Primera edición, 1985, p. 13.

Sin embargo al compartir su estructura lógica, me inclino por la definición del doctor Carlos F. Quintana Roldán, expresada en su obra "Derecho Municipal", después de analizar algunas definiciones de autores con personalidad doctrinal de renombre, tanto nacionales como extranjeros:

“El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial, y de la organización política de un estado”.³³⁸

Con el texto anterior, quedan bien descritos los elementos esenciales que conforme a su estructura original y organizativa lo caracterizan. Me refiero a que, en ella se pueden distinguir: Por un lado que es una institución que se finca en la naturaleza jurídica, política y social, en el ámbito de un territorio definido y sobre todo con la finalidad de buscar en forma organizada los satisfactores primarios de la comunidad que, en dicho territorio se asienta; amen de ser la base del desarrollo macro de un estado.

Ahora bien en un intento por dar congruencia a las últimas reformas del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable hacer notar la conveniencia de sustituir en la definición del doctor Quintana Roldán el término **regida** por el de **gobernada**, como consecuencias de la reforma de 23 de diciembre de 1999, dando garantía al tercer nivel de ejercicio de gobierno, que es el municipio y de ahí sus consecuencias naturales en toda su estructura y funcionamiento.

Ello sin desconocer los puntos de vista que, sobre el municipio han vertido corrientes de pensamiento que, incluyen aspectos de carácter **sociológico-iusnaturalista**, tomando como base su origen de *“Una agrupación natural de tipo local”*³³⁹ y por tanto anterior a la estructura de un Estado; **positivista**, considerando al municipio como: *“Un organismo artificial creado por*

³³⁸ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 6, p. 6.

³³⁹ Aristóteles, *La Política*, México, Porrúa, 1989.

la ley”,³⁴⁰ **histórico**, “como resultado de las viejas modalidades orgánicas surgidas espontáneamente a través de los siglos”,³⁴¹ **económico** como “...la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica”,³⁴² **administrativo** considerado como unidad dependiente del estado en el pensamiento de León Duguit y de Gabino Fraga; o bien **étnico-cultural** como “una base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad”.³⁴³

Sobre todo quiero hacer hincapié en que, la definición de la figura institucional municipal, no se circunscribe exclusivamente al ámbito administrativo, sin ser rebasado, lo cual hoy más que nunca, por las razones que he venido presentando desde el capítulo anterior es una realidad, como primer nivel de gobierno, que exige definirlo desde los diferentes puntos de vista que confluyen en dicha institución

4.5.- EJERCICIO DEL PODER EN LOS MUNICIPIOS (PRIMER NIVEL DE GOBIERNO).

Hablar del municipio como primer nivel de gobierno, naturalmente es un enfrentamiento con la historia constitucional y política del país, donde se incluye el imperio del estado, como sometimiento a las autoridades por parte de los particulares conforme a lo establecido por las normas que, derivan de los órganos facultados para crearlas, o sea, del poder legislativo, cuyos miembros expresan la voluntad general, pues en este aspecto, siempre ha existido una tradición exclusiva desde el punto de vista administrativo de la función

³⁴⁰ Dillon, John F., *Commentaries on the law of Municipal Corporation*, Boston, Little Brover and Company, 1911. p. 118.

³⁴¹ Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Ed. Aguilar, 1950, p. 21.

³⁴² Nitti, en Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 13.

³⁴³ *Ibidem*, p. 14; mayor información en Anaya Cadena, Vicente, “federalismo y municipalización”, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, número 64, México, BJV-III, UNAM 2002

municipal, característica que es resultado de la influencia de la doctrina francesa, donde la descentralización de las funciones de gobierno son la base de la estructura municipal, por tanto a dicha estructura se le considera como apéndice y resultado de facultades y delegaciones que, la constitución federal en ciertos casos le ha asignado, o bien las constituciones locales o las Leyes Orgánicas Municipales, establecidas con tal fin, siempre considerándolo supeditado a dicho marco normativo.

La normatividad que, los estudiosos del municipio, presentan en la mayoría de sus obras, tiene el carácter administrativo preponderantemente, en cuyo marco se ejerce tanto el poder como el resto de las funciones que, se le han concedido hasta hoy y que se conoce como **Régimen Jurídico Municipal**, circunstancia que no es objeto directo de mi investigación, sin embargo el campo abierto por la reforma de 1999, es la que me ofrece los elementos suficientes para indagar y vislumbrar las consecuencias de dicha reforma, tanto en el campo político y sobre todo en el jurídico, sustentada desde luego con aportaciones nacionales, extranjeras³⁴⁴ y con instituciones que, se sustentan en la participación ciudadana en forma directa como auténtico ejercicio de la política, respecto de la atención y solución de las necesidades conjuntas originadas por la geografía, la cultura, la raza, las creencias y diversos elementos que caracterizan a los habitantes de los municipios actuales.

Siendo que, el ejercicio del poder en los municipios, es hasta hoy el desempeño de las funciones que, las diversas leyes orgánicas municipales le precisan con base en las constituciones locales y en algunos de los textos de artículos constitucionales; sin embargo es de admitir que la tendencia creciente en los diversos ámbitos, es la de otorgar o reconocer al municipio su Autonomía, sobre todo si tomamos en cuenta en el caso de México, la forma de pensar que no es fortuita, sino que se funda en la misma historia del país a partir de la posible organización de los pueblos aztecas, Mayas, Zapotecas, Tarascos y de otras culturas y pervivió durante la conquista para hibridizar una

³⁴⁴ Apuntes personales del I Congreso Internacional de Derecho Municipal, verificado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 14 y 15 de octubre de 2003.

organización acorde con las circunstancias de la colonia y de la influencia ideológica posterior a la guerra de independencia, poco a poco expresados en el pensamiento que campeó desde los movimientos prerrevolucionarios de principios del siglo XX. y que se expresó en los proyectos del artículo 115 constitucional. con la vigorosa participación de la Comisión Redactora integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, quienes visualizaron y defendieron la figura del **municipio libre**, y que en determinados documentos se consignó también como **independiente**. Esta diversidad de pensamiento culminó, quizá por la premura del tiempo fijado para la presentación del documento constitucional, con el simple texto de designación como **municipio libre** en el texto final de 1917,³⁴⁵ al cual he hecho referencia en el capítulo segundo

Como un hecho muy representativo en el ámbito constitucional y referente al reconocimiento del Municipio como primer nivel de gobierno, en la vida social, política y jurídica del país, se encuentran dos resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los cuales desde 1991, en razón de sendas Controversias Constitucionales y en ellas se le determinó y reconoció al Municipio, la calidad de primer nivel de gobierno.

Para mayor entendimiento, comento que, dichas controversias constitucionales y sus respectivas resoluciones, se conocen como:

La primera, como **Amparo Mexicali**, registrado en los anales de la Corte con el número 4521/90. Bajo dicho amparo se resuelve la controversia constitucional, planteada por el Ayuntamiento de Mexicali en contra de la Legislatura del mismo Estado. En la resolución, sobre la controversia constitucional, por mayoría de 9 votos, de fecha 7 de noviembre de 1991, se determinó "que el Municipio constituye un poder, pues *ejerce funciones*

³⁴⁵ Nota del autor. El tema ha sido expuesto en el punto 2.7.9; mayor información en Ramos García José María, "Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para toma de decisiones político administrativas"; Cuevas Martínez, Ramón, "Aspectos conceptuales y avances de la descentralización de facultades federativas hacia sus municipios. La experiencia del Estado de México"; Carrillo Castro, Alejandro, "Avances de la reforma administrativa en estados y municipios", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, números 62-1999, 60-1998, 1-1981 y 65-2002, México, BJV-IIJ, UNAM

ejecutivas, legislativas y judiciales; con mayor razón se le puede atribuir su ejercicio como un verdadero poder político”.

La segunda, se conoce como **Ejecutoria 1/93**, controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del C. Gobernador del Estado y de su Secretario General de Gobierno. En la resolución, sobre la controversia constitucional, de fecha 30 de agosto de 1994, por mayoría de 10 votos, de la cual presento una síntesis, se determinó que, con base en:

VISTOS Y CONSIDERANDO, I.- La competencia del Tribunal por artículo 105 C., artículo 11, fracción I L. O. P. J. F.; sobre el conflicto, por acuerdo número 4, de 26 de enero de 1993 del C. Gobernador del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial el 30 de enero de 1993. II.- A) tendiente a privar al Municipio de la ciudad de Delicias, Chihuahua, de las funciones relativas a la prestación de servicio del Registro Civil, afectando en consecuencia el patrimonio económico por ingresos motivados por dicha prestación de celebración, asiento y expedición de la Actas del Registro Civil. Y B) La declaración de inconstitucionalidad y nulificación del acuerdo.

En la contestación a la demandase plantearon las excepciones de a) falta de legitimación... *es infundada*; b) el Municipio no es un poder para hipótesis del artículo 105 C. *también es infundada*, con base en el Amparo en revisión **4521/90**, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California VS Legislatura del Estado..., pues la resolución de fecha 7 de noviembre de 1991 con mayoría de 9 votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, “determinando que el Municipio constituye un poder, pues *ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales; con mayor razón se le puede atribuir su ejercicio como un verdadero poder político”.*

“Su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad”

“El artículo 115 constitucionalidad reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal,...” manifestado por el ejercicio de las funciones antes mencionadas.

Aún más, el Gobierno Constitucional, como noción unitaria de poder público en el sistema federal mexicano, implica tres entes jurídicos distintos: Federación, Entidades Federativas y Municipios, *cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia, como tres ámbitos territoriales con facultades y respectiva jurisdicción además de ser tres esferas de competencia disímbolas, como tres diferentes niveles de gobierno.* aunque estas tres órbitas están en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos.

Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116, en forma relacionada permiten concluir que, al ser el Municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió.

El artículo 105, en relación con el 116, en el que se definen las bases para la conformación de las entidades federativas relacionándolo directamente con el 115 Constitucionales. Teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, con lo que se deriva la relación íntima entre el poder público de una entidad federativa y la institución municipal, que implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa.

Por otro lado, ante la inminencia de dejar indefensos a los Municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que, el Municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado, debe inferirse que se estimó implícitamente comprendido al Municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105; en tal caso si la división de poderes tradicional es referida al nivel federal y a los estatales, *no existe impedimento alguno para interpretar conforme a todas las consideraciones expuestas, que se entiende dirigido a*

todo poder, en sentido genérico. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115, sería nugatoria cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneraran las prerrogativas que la Constitución federal otorga a los Municipios, en su calidad de entidades de derecho público. Significaría que una interpretación diversa volvería a colocar al Municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma a dicho artículo.

La interpretación relacionada de los artículos 105, 115 y 116 Constitucionales a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la federación, el 3 de febrero de 1983, se asevera que el sistema federal mexicano tiene tres niveles diferentes de gobierno en el ejercicio del poder público. Por tanto aunque en los artículo 105 y 116 no incluyen directamente al municipio, "cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos, al habersele otorgado al Municipio las verdaderas características de un verdadero poder y al existir una estrecha vinculación entre el Municipio y el poder público de las entidades federativas. Concluyendo que, si en el artículo 116 se regula el poder estatal, en el 115 se regula el poder municipal.

Por tanto el artículo 105, apegándose a la interpretación sistemática del mismo, lleva a la conclusión de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe conocer de controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional, a partir de las reformas publicadas en el D. O. F. el 3 de febrero de 1983 y *debe ser considerado como un poder*, resultado de interpretar el artículo 105 en forma integral con los 115 y 116, para alcanzar su claridad y precisión en su verdadero alcance, justificando así el conocimiento de los conflictos entre los poderes de la entidad federativa con el poder municipal. Además de que la Carta Fundamental debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial.

De esta forma, el Tribunal Pleno concluye que ***"el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitirsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivo los derechos que la Constitución***

Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce” interpretación ajustada a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad. Muy distinta a las de 1917. Por ende, la única forma de garantizar la efectividad de la reforma al artículo 115, es abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos como parte de la ***autonomía municipal política, financiera y administrativa.***

Ahora bien, respecto de la supuesta inconstitucionalidad del acuerdo 4 que, reconoce a los servicios revocados como de *interés público* dentro de una modernización integral del Registro Civil, creando el Servicio Civil de Carrera, capacitación permanente dando garantía a su continuidad y homogeneidad en orden a la mayor eficiencia y rapidez para reducir el costo y extendiendo la red de comunicación, como motivación del acuerdo controvertido, se analiza con base en:

Los artículos 40, 43, 73, 115 y 116 C. la Federación se integra por un Distrito Federal y 31 entidades federativas, las que a su vez, tienen como base de su división territorial a los Municipios, con esferas de competencia diferente, pero que constitucionalmente son tres niveles de atribuciones o facultades: de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios.

En este sentido el artículo 124 C. que establece la distribución de competencias en forma residual a los Estados, no es suficiente para excluir al Municipio, pues: *“El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y que es administrado por medio de un ayuntamiento de elección popular”*. En el artículo 130, sobre los actos del estado civil de las personas, en el último párrafo se establece: ... Las autoridades federales, de los Estados y los Municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley”

En el artículo 2 del Código Municipal de la entidad federativa se establece que la actividad municipal se rige por las normas de carácter federal o local que deleguen funciones a los órganos municipales o mediante *convenios*. Mismas facultades que, se encuentran en las leyes ordinarias del Estado de

Chihuahua, respecto del Registro Civil a favor de los municipios. Elementos que demuestran que la Legislatura del mismo Estado concede a ... los Presidentes Municipales, en las cabeceras municipales, ***“la cotitularidad en la prestación del servicio del Registro Civil, como una facultad coincidente entre el ejecutivo y los Presidentes Municipales”***.

La doctrina identifica como facultades coincidentes, resultado de una distribución de competencias, en virtud de que pueden ejercerse por la federación, las entidades federativas y por los Municipios. En el Artículo 138 fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en relación con el 35 del Código Civil del mismo Estado, precepto en el que se establece la facultad coincidente del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobierno y de los Presidentes Municipales para prestar el servicio del Registro Civil, en concordancia con los dispuesto por los artículos 124, 115 fracción III de la CPEUM.

A mayor abundamiento, si *“la legislatura del Estado de Chihuahua al expedir el Código Civil de la entidad federativa. Determinó que el servicio del Registro Civil corresponde tanto al Ejecutivo como a los Presidentes Municipales, resulta clara que dicha disposición legislativa no puede modificarse o revocarse a través de un acuerdo administrativo emitido por el titular del Poder Ejecutivo”*.

Por tanto procede declarar infundadas las excepciones hechas valer por el Gobernador y Secretario de gobierno del Estado de Chihuahua; y en consecuencia declarar inválido el acuerdo 4, para el efecto de que el Presidente Municipal de Delicias del Estado de Chihuahua, continúe prestando el servicio público del Registro Civil en la cabecera municipal a su cargo, en los términos previstos en el artículo 35 y demás relativos del Código Civil de dicha Entidad Federativa.

Ahora bien, de acuerdo con la reforma importantísima del 23 de diciembre de 1999 al Artículo 115 Constitucional, publicada debidamente en el Diario Oficial de la Federación, nuestro sistema jurídico determina que: ***“El municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular***

directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

El ayuntamiento es entonces, el órgano en el que se deposita el gobierno municipal y por tanto a partir de este elemento se establece la estructura de su administración. El órgano de gobierno, está constituido por varios miembros, es decir, es colegiado; nunca, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede depositarse el ayuntamiento en una sola persona, conforme a la teoría político jurídica. Por consiguiente el Ayuntamiento, es el representante de la población en la gestión de los asuntos públicos de la comunidad y reside en la cabecera municipal.

Hoy en día nuevamente aparecen elementos en el ámbito político y jurídico respecto del municipio,³⁴⁶ como primer nivel de gobierno, que se basan en la Autonomía, la democracia y la eficacia, en el desempeño de las *funciones y los servicios* de carácter público. Entre otros autores encontré el pensamiento de Salvador Valencia Carmona,³⁴⁷ quien en forma expresa comenta los conceptos mencionados, como características del municipio, sin que por ello pueda decir que sea el único con dicha forma de pensar, pues en el I Congreso Internacional de Derecho Municipal, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México el 14 y 15 de octubre de 2003, campeó una apertura en cuanto al análisis y desarrollo del municipio, tanto en lo político como en lo jurídico y no sólo en México, sino también en el plano internacional³⁴⁸.

³⁴⁶ Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1916, pp. 116 y 172.

³⁴⁷ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 30.

³⁴⁸ Apuntes personales, *op. cit.*, nota 344.

4.5.1.- Autonomía Municipal.

Es un elemento o concepto que en ocasiones es confundido o sinonimado con los conceptos de *autarquía*, *de descentralización*, *de administración indirecta* y otras expresiones que pueden ser representativas del fenómeno municipal. Es un concepto que ha representado en la realidad histórica, una forma de organización de los pueblos en el ámbito internacional. Puede decirse que se apareja con los movimientos de rechazo al absolutismo del monarca como en su tiempo fue la Carta Magna de John I, o bien puede colegirse de las cartas que otorgan privilegios a poblaciones en otra época, conocidos como fueros; y sin embargo cada movimiento o forma organizativa, naturalmente que tiene diversidad de elementos, según la cultura, ideología, región o país. En todo caso serán privilegios o fueros en España con motivo de la participación de las poblaciones en la lucha por la reconquista territorial en contra de los moros. Serán también prerrogativas de las comunas en Francia a raíz del "*pouvoir municipale*" y su participación en la revolución. Así serán también en los países anglosajones el "*self government*" o bien el "*home rule*".

Puedo visualizar que cualquiera de los movimientos enunciados en líneas precedentes, muestran el interés de la población por participar en lo que los Romanos denominaron "*res publica*"; en su sentido primigenio, donde el interés o cosa pública fue la estructura idónea de la ideología griega de la *πολις* como forma directa de participación ciudadana.

Autonomía como término, proviene del griego *αυτοζ* que significa por sí mismo y de *νομοζ* que a su vez representa una norma, por tanto el significado es "la capacidad de darse sus propias normas", o bien en una definición más elaborada en el derecho municipal:

"la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él. para regir intereses

peculiares de su vida interior, mediante normas órganos de gobierno propios”.³⁴⁹

Sin embargo en relación con la autonomía municipal, Fernando Albi expresa:

“La denominación autonomía municipal no puede considerarse como un valor absoluto e inmutable sino como una noción de carácter relativo, y completamente variable en el tiempo y en el espacio, ... ha de plantearse, dentro de una inmensa variedad de matices determinados por el poder legislativo de cada estado, atendiendo a las circunstancias del momento en que actúa”³⁵⁰

Respecto de la autonomía municipal, sí se encuentran posibilidades tanto políticas como jurídicas, pues en el marco constitucional y normativo que en México existe, estas posibilidades son innumerables, tal como ocurre en la normatividad tanto federal como local, en las que se conocen los **“organismos públicos descentralizados”** al margen de la estructura central como lo son las secretarías de estado y en el plano de las entidades federativas, se tienen las secretarías de gobierno local, organismos todos que en el contexto normativo tienen sustento y fundamentación para el desempeño de sus funciones locales.

De igual forma en el marco jurídico y político, también se encuentran los **“organismos constitucionales autónomos”**: el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya autonomía normativa les da un status para desempeñar sus tareas de manera imparcial y al margen de los factores políticos del momento.

En este orden de ideas la autonomía municipal, por determinación política y jurídica, se ejercerá en marco de las entidades federativas, *en un determinado territorio, con un gobierno propio y con una organización administrativa bien definida y condicionada con las características de la población, del espacio geográfico y de sus circunstancias culturales, de*

³⁴⁹ Charni, Hugo, “Autonomía” *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Madrid, Driskill, 1986, p. 961; Nava Negrete, Alfonso, “Autonomía Administrativa”: González Uribe, Héctor, “Autonomía política”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa UNAM, 1992, pp. 275 y 280.

³⁵⁰ Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1966, p. 193.

educación, de creencias y de recursos para su desarrollo. tal como se enuncia en el artículo 115 constitucional.

*Sin embargo con relación a su sustantividad jurídica, se concluye que el Municipio no es un organismo descentralizado por región; tampoco es un órgano que ejerza poderes concesionados; de facto es un ente autárquico territorial el que de jure, es y debe ser autónomo. Elementos que constitucionalmente surgen de ser un organismo libre; además de ser un nivel de gobierno en la organización estatal mexicana.*³⁵¹

Hoy en día la **autonomía municipal** en tales circunstancias, debe tener los elementos, visualizados también por el Sistema Nacional de Información Municipal³⁵²:

- a) Autonomía de **gobierno o política**, expresada mediante la capacidad para elegir a sus gobernantes e integrantes del Ayuntamiento; junto con la capacidad para ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que la ley establece; así como la capacidad para asociarse libremente con otros municipios; al fin y al cabo las limitaciones a la autonomía sólo pueden derivar de la Constitución y las leyes conducentes.
- b) Autonomía **jurídica** en tanto que el ayuntamiento tiene personalidad jurídica y capacidad para expedir sus propias normas y reglamentos que regulen la vida vecinal, junto con otros diversos actos jurídicos.
- c) Autonomía **administrativa** con una estructura propia y adecuada a sus funciones y necesidades situacionales, expresadas por medio de la capacidad para que, la comunidad participe directamente en la toma de decisiones colectivas y la capacidad de diseñar y aprobar su propia forma y estructura organizativa en lo administrativo;
- d) Autonomía **financiera** pues si ya cuenta con su propia hacienda y patrimonio³⁵³, además le debe asistir la capacidad de recaudar

³⁵¹ *Ibidem*, pp. 136 y 137.

³⁵² "Sistema Nacional de Información Municipal", *Guía del Marco Jurídico Municipal*. México, INAFED, octubre 1 de 2004.

³⁵³ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, p. 32.

contribuciones para atender sus gastos públicos; de igual forma debe contar con la capacidad para administrar libremente su hacienda sin la intervención de los poderes federales o estatales y la capacidad para disponer libremente del patrimonio municipal, teniendo la supervisión directa de la población, mediante los mecanismos oportunos de rendición de cuentas con transparencia;

El concepto de **Democracia**, es un elemento que en aras del origen de este fenómeno, representa "*la participación inmediata y constante de los gobernados o ciudadanos en la gestión municipal*" como resultado de su convivencia e intereses comunes, representados por las necesidades de servicios y las formas de solución o adquisición de los satisfactores correspondientes. De lo mencionado se tienen figuras precisas de participación, tales como las elecciones de sus gobernantes; sin embargo hoy los ciudadanos, requieren involucrarse en actividades mismas de dirección o gobierno, mediante una supervisión corresponsal de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios en turno, detalle que se traduce en "*producir representación, producir gobierno y producir legitimación*".³⁵⁴

La vecindad y el tipo de relación que medie entre los gobernados permitirá en este sentido afianzar:

- a) El derecho más libre y competitivo para elegir a sus representantes e integrantes del gobierno municipal;
- b) La posibilidad de exigir la rendición de cuentas y una constante supervisión mediante órganos de colaboración ciudadana, tales como los comités de manzana, las asociaciones de colonos, las juntas de vecinos o consejos de colaboración;
- c) El derecho ciudadano para participar y controlar las decisiones vitales que los funcionarios en turno puedan tomar, en la medida de la afectación que ellas puedan tener hacia los gobernados, mediante **consultas** de auscultación; **plebiscitos** para cuestiones políticas o

³⁵⁴ Carreras, Francesco de y Valles, Joseph M., *Las elecciones*, Barcelona, Blume, 1977, p. 19.

administrativas; **iniciativas** sobre reglamentos; **referéndum** en asuntos jurídicos, y **revocación de mandato** en su caso para confirmar o revocar los mandatos en ejercicio.³⁵⁵

Por cuanto a la **Eficacia**, es un concepto de la administración que viene a sintetizar el oportuno, adecuado y buen servicio de atención a los usuarios o gobernados, en cuanto a los resultados y satisfactores de desarrollo conjunto, en el marco de normas de productividad y calidad, como lo exigen los principios administrativos conjuntos de eficacia y eficiencia, esto es logro y cumplimiento de programas de gobierno y esto de manera satisfactoria y constante.³⁵⁶

Es en este marco conceptual que, puedo vislumbrar la nueva etapa del MUNICIPIO LIBRE como una etapa de transición que, se finca en el desarrollo y madurez ciudadana, entendida ésta como el compartir un conocimiento y manejo de las situaciones colectivas locales y situacionales, de raza, de creencias, de etnia, de cultura, de ideología, o bien de educación y explotación de recursos naturales y humanos del municipio, así como la conjunción del deseo y decisión de participar en todo lo que pueda afectar a los ciudadanos en particular o en forma conjunta y solidaria, desde luego sin perder de vista la relación político-jurídica hacia las entidades federativas y hacia el campo federal, como estamentos normativos necesarios para un nuevo modelo de desarrollo conjunto, en el marco de un nuevo federalismo.

A partir de esta forma, el Régimen Jurídico Municipal, tiene que ser analizado para llevar a cabo las actualizaciones necesarias y convenientes en forma integral a fin de fortalecer el desarrollo del municipio con elementos que tomen en cuenta su delimitación geográfica, el aprovechamiento de sus recursos naturales, humanos o económicos, sobre los cuales se pueda construir la seguridad, el bienestar y el progreso de su población.

Es de esta forma, como el municipio en su nueva etapa de primer nivel de gobierno encontrará su estructura de funcionamiento, acorde con las circunstancias del momento histórico a nivel federal, local y municipal, tal

³⁵⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 93, pp. 33 - 35.

³⁵⁶ Salazar, Julián y Espejel, Samuel, *Desarrollo administración y planeación municipal*, Toluca, Estado de México, UAEM-UAM-IAP, 1990, p. 15.

cometido se puede fundamentar a partir de las reformas al artículo 115 constitucional, sobre todo las que correspondieron al 23 de diciembre de 1999, tal como se presenta en la obra intitulada “**El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional**”, publicado por la Secretaría de Gobernación en el año 2000, en el que se ofrecen algunos programas de actualización de las normatividades locales, a fin de dar la personalidad municipal requerida por las circunstancias sociales, políticas y jurídicas actuales.

En todo caso es oportuno relacionar con el presente trabajo algunas de las opiniones vertidas en el I Congreso Internacional de Derecho Municipal, ya mencionado anteriormente, al mismo tiempo que, en el mismo orden hago referencia a lo expresado por Madison en sus artículos XXXIX y XLVI del Federalista, de los cuales expongo una síntesis:

En primer lugar al dirigirse *Al Pueblo del Estado de Nueva York*, comenta que en la república, su gobierno deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y se administra por personas que, conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen buena conducta. Y es *esencial* que proceda del gran conjunto de la sociedad; y es *suficiente* que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo.

La Federación se sustenta en elementos bien precisos:

- 1) La **base**, que es el asentimiento y la ratificación del pueblo expresado a través de diputados elegidos ex profeso, y del asentimiento y ratificación de los diversos Estados a través de su autoridad suprema.
- 2) Las **fuentes**, donde la diferencia entre un gobierno federal y otro nacional es que: la federación surge del asentimiento unánime de los estados en su carácter de cuerpos políticos a través de sus autoridades supremas locales quienes, deciden los temas federales bajo la coordinación de los poderes centrales; en cambio en el gobierno nacional son los poderes centrales los que deciden en forma

directa, como resultado del asentimiento individual de los ciudadanos que forman la totalidad del pueblo.

- 3) La **actuación del gobierno**, ya que, en la federación los poderes centrales actúan sobre los cuerpos políticos de la Confederación en dicha calidad; en tanto que en lo nacional actúan directamente sobre los ciudadanos como individuos.
- 4) El **funcionamiento**, pues en el gobierno nacional conlleva una potestad sobre los ciudadanos individuales con supremacía indefinida, como objeto lícito del gobierno; en tanto en el gobierno federal varias comunidades se unen para finalidades especiales, depositadas en la legislatura general y en parte en las *legislaturas municipales*.

En el caso de las legislaturas generales en su calidad de gobierno nacional, todas las autoridades locales están sujetas a la autoridad suprema y pueden ser vigiladas, dirigidas o suprimidas por ésta según le plazca (gobierno nacional). En tanto que en el gobierno federal, las autoridades locales o municipales forman porciones distintas e independientes de la supremacía y no están sujetas a la autoridad general, sino más bien ésta autoridad está subordinada a ellas dentro de su esfera propia. Esta última figura deja al estado una soberanía residual e inviolable sobre todos los demás

En segundo lugar y en este mismo sentido, en artículo diverso expresa que la preferencia entre el gobierno federal o el de los gobiernos de los estados, con base en la predilección y apoyo del pueblo. Ambos están apoyados por el gran cuerpo de ciudadanos, del cual son diferentes mandatarios y representantes fiduciarios, dotados de diferentes poderes designados para finalidades diversas, dependiendo en todos los casos de los sentimientos y la sanción de sus electores comunes.

Existe, sin embargo, una predisposición de los conciudadanos, para oponerse cuando se trata de aumentar los poderes y la importancia de los poderes federales: con todo, se inclinará el apoyo y preferencia hacia el

gobierno federal cuando demuestre evidencias de mejora incontrovertible hacia una mejora administrativa.

También es importante comparar el gobierno federal con los de los estados, en cuanto a la facultad y disposición que, respectivamente puedan poseer para resistir y frustrar las medidas del otro. No se puede olvidar que, históricamente el espíritu local prevalecerá indefectiblemente mucho más en los miembros del congreso que, un espíritu nacional en las legislaturas de los estados. Los estados serán para los congresistas generales lo que, los condados y las poblaciones para los miembros de las legislaturas locales..

4.5.2.- Las Entidades Federativas y la Normatividad Municipal.

En primer lugar, en cada una de las **Constituciones Políticas** de las entidades federativas se establece la naturaleza, atribuciones y prohibiciones de los municipios, a través de las cuales su operación y funcionamiento, hasta hoy, es la normatividad o forma jurídico-política existente en México; sin embargo hoy en día es conveniente proyectar una actualización de dichas normatividades a fin de otorgar a los municipios la autonomía suficiente para garantizar su democracia y eficacia en la atención de sus gobernados como primer nivel de gobierno.

Se advierte una gran coincidencia en los diversos ordenamientos, debido a que varias de ellas, reproducen lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los comentarios que se formulan con relación al contenido del artículo 115 y demás disposiciones de la constitución federal, resultan atendibles al momento de revisar las instituciones, normas y principios que se incluyen en cada una de las constituciones federativas.

Atrae la atención la libertad con que se expresan algunas normas de las entidades federativas, como lo es el uso de la denominación de ediles o munícipes para referirse a los miembros del ayuntamiento, o bien, se da al presidente municipal el carácter de primer regidor, resultando una especie de

primus Inter pares. En otros casos se emplea la denominación de síndico procurador y en la gran mayoría solo de síndico. En algún caso se prevé la posibilidad de que los municipios ejerzan funciones o presten servicios supramunicipales, si ello es posible en cuanto a la terminología conceptual, ¿por qué no dar cabida a una mejor precisión de estructura como primer nivel de gobierno en su real ámbito de funcionamiento?.

La inserción de las atribuciones, facultades y prohibiciones se apega al contenido prácticamente literal del texto fundamental federal, pues se pretende guardar fiabilidad en ese aspecto y evitar interpretaciones, adaptaciones o paráfrasis que pudieran alterar el sentido de los preceptos. No obstante, siempre será necesario acudir a los órganos estatales de difusión para conocer los textos vigentes, pues en varios espacios se da un tratamiento encaminado a facilitar la comprensión de lo que se expone,³⁵⁷ sin tomar en cuenta que la teoría o los conceptos correspondan al sentir social, político o jurídico del pueblo.

En segundo lugar, en cuanto a las **Leyes Orgánicas Municipales** la investigación, condujo a las siguientes consideraciones:

En ellas se define la estructura de las leyes locales que regulan al municipio y que reciben diversas denominaciones de acuerdo con la entidad federativa de que se trate. De esa manera, encontramos "Leyes Orgánicas Municipales, Leyes del Municipio Libre; Leyes del Gobierno y Administración Pública Municipal; Códigos Municipales" u otros similares.

Las características generales son: el objeto de la ley y el concepto de municipio (cuando existe). Igualmente se hace mención de cómo se integra y funciona el ayuntamiento, refiriéndose a las competencias y atribuciones que a éste y al municipio corresponden. En todo caso, como sucede con cualquier ley, es necesario acudir al órgano oficial en el que se publica para conocer el alcance específico de sus determinaciones.

Estas son a *grosso modo*, las similitudes y diferencias esenciales que las legislaturas de los estados, le otorgan al municipio en los aspectos

³⁵⁷ Sistema Nacional de Información Municipal, *op. cit.*, nota 352.

esenciales.³⁵⁸ Si bien en todas ellas se garantiza la personalidad jurídica, las facultades y los servicios públicos para cada uno de los municipios, sin embargo dicha característica es sólo la justificación tradicional que a través del presente trabajo, se pretende revalorar y por ende redefinir, haciéndose indispensables las reuniones de estudio y proyecto para esta realidad en ciernes que lo es el Municipio del siglo XXI.

4.5.3.- Los Reglamentos Municipales.

En un contexto de primer órgano de gobierno y tomando como base que el Ayuntamiento es un órgano colegiado que jamás puede ser unificado en una sola persona. Es deducible que con base en esta estructura de primer nivel de gobierno es necesario también redefinir los elementos generales que, a través de una estructura plena político-jurídica, dé realidad y paso al establecimiento de las tres funciones de todo gobierno sea local o federal, conforme a los principios políticos que caracterizan al ejercicio del poder soberano del pueblo, esto es las funciones: legislativa ejecutiva y judicial en el ámbito territorial municipal. **“es indispensable aceptar que el municipio es el primer orden de gobierno y no una instancia de administración, por tanto le debe caracterizar el ejercicio del poder público”.**³⁵⁹ En conclusión existe la división de funciones y de trabajo sin embargo no está claro quién y cómo se desempeñarán. Así mismo es necesario distinguir los puestos de elección que en forma alguna no son de administración, por lo cual se exige apertura de los gobiernos locales para alcanzar la separación del gobierno de las funciones administrativas. Gobernar es servir, tejer la sociedad a través de resultados, que no es administrarla, el gobierno municipal por tanto será un emprendedor y preventor de acciones en contexto jurídico.

³⁵⁸ *Idem.*

³⁵⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita.- *op. cit.*, nota 337.

De hecho la función ejecutiva, se representa en su ejercicio por el presidente municipal, en tanto el ayuntamiento como cuerpo colegiado, ya ejerce la función legislativa en los ámbitos de su competencia. Finalmente es necesario estructurar un ámbito de justicia con competencia municipal, que se encargue con capacidad y preparación de la administración e intervención en asuntos de carácter y competencia municipal.

En el ámbito del ejercicio de la función legislativa los **Reglamentos** serán un conjunto de disposiciones administrativas de observancia general y carácter obligatorio expedidas por el ayuntamiento siguiendo las formalidades establecidas en la ley, que tienen por objeto organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurar la participación ciudadana y vecinal para lograr una convivencia armónica de los habitantes y transeúntes. Como se establece en el Artículo 115 fracción II de la Constitución General de la República: *“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”*.

En este sentido las Legislaturas de los estados expiden bases a las cuales deben sujetarse los reglamentos municipales, muchas de ellas son coincidentes. Los ordenamientos deben respetar las garantías individuales y sociales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política local; así mismo los ordenamientos deben ser congruentes y no contravenir ni invadir disposiciones o competencias federales o estatales; De igual manera deben tener como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población; su aplicación debe fortalecer al municipio libre; en su elaboración se debe tomar en cuenta la opinión de la comunidad y deben prever procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad para garantizar la oportuna actualización; en su articulado deben incluir la formación y funcionamiento de

unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y de la aplicación de sanciones cuando proceda; la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales deben tener como propósitos primordiales: la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio; debe incluirse un capítulo sobre recursos que permitan a los particulares impugnar actos de autoridad; debe preverse la más idónea difusión de sus principales ordenamientos.

No se puede olvidar que en cuanto al concepto de reglamento, éste es un conjunto de disposiciones administrativas de observancia general y carácter obligatorio expedidas por el ayuntamiento siguiendo las formalidades establecidas en la ley que, tienen por objeto organizar **en este caso el órgano de gobierno** y la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurar la participación ciudadana y vecinal para lograr una convivencia armónica de los habitantes y transeúntes.

Por cuanto hace a las bases normativas, las legislaturas de las entidades federativas, expiden bases a las cuales deben sujetarse los reglamentos municipales, muchas de ellas son coincidentes y podría decirse que, las siguientes resultan perfectamente aplicables para prácticamente cualquier municipio. Los ordenamientos deben respetar las garantías individuales y sociales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la constitución local; los ordenamientos deben ser congruentes y no contravenir ni invadir disposiciones o competencias federales o estatales; deben tener como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población; su aplicación debe fortalecer al municipio libre; en su elaboración se debe tomar en cuenta la opinión de la comunidad y deben prever procedimientos de revisión y consulta con la propia comunidad para garantizar la oportuna actualización; en su articulado deben incluir la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y de la aplicación

de sanciones cuando proceda; la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales, deben tener como propósitos primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio; debe incluirse un capítulo sobre recursos que permitan a los particulares impugnar actos de autoridad; debe preverse la más idónea difusión de sus principales ordenamientos.

Con base en los elementos anteriormente enunciados, los reglamentos que, pueden expedir los ayuntamientos, son: los que regulen las atribuciones, organización y funcionamiento del ayuntamiento, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular de la entidad federativa y la ley correspondiente; los que establezcan y regulen la estructura y funciones de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal, incluyendo el reglamento del ayuntamiento; los que tiendan a asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales y el ejercicio de las funciones que, la ley confiera al municipio y al propio ayuntamiento; los que se refieran a las facultades en materia de obra pública y desarrollo; los que tengan por materia la construcción, inspección y vigilancia de inmuebles y el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones; los que atiendan a la asistencia y salud pública, incluyendo venta de bebidas alcohólicas; los que regulen las actividades de los habitantes del municipio, en un marco de respeto al derecho, a la paz pública y a la tranquilidad que, propicien el desarrollo de la vida comunitaria, incluyendo diversiones, espectáculos, comercio, establecimientos fijos o ambulantes, centros nocturnos, juegos permitidos y otros; los que, estructuran los órganos de participación y colaboración ciudadana; cualquier otro que, le permita ejercer sus competencias y cumplir con sus fines.

Así mismo dentro de los objetivos o propósitos generales de los reglamentos, de manera genérica pueden comprenderse los siguientes:

- 1.- Establecer la normatividad para el adecuado funcionamiento del ayuntamiento como órgano de máxima autoridad del municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal;

2.- Establecer los ordenamientos para la más idónea división administrativa y territorial del municipio;

3.- Crear las disposiciones para preservar el orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del municipio, salud pública, preservación del medio ambiente, vialidad, esparcimiento, cultura y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria;

4.- Establecer las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente del ayuntamiento o a través de concesionarios;

5.- Estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal;

6.- Regulación de la satisfacción de urgencias colectivas y procuración del bienestar, señalando prohibiciones e imponiendo obligaciones a los particulares cuyas actividades signifiquen obstáculos para la consecución de las finalidades del orden social y administrativo del municipio;

7.- Previsiones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia y defensa, a favor de los particulares, por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos;

8.- Protección y preservación del medio ambiente, así como promoción de una cultura ecológica, y

9.- Determinar las sanciones que procedan por las infracciones a los reglamentos municipales.

4.5.4.- Conceptos de función y servicio público.

De igual importancia, el doctor Jorge Fernández Ruiz, insistió en que es necesario definir con precisión la diferencia entre **“funciones y servicios**

públicos”,³⁶⁰ cuya diferencia está en los conceptos de Manuel Ma. Díez, importante administrativista en los siguientes términos:

Función Pública, *es la actividad que se ejerce con el imperio del Estado, originada en la soberanía del pueblo con el fin de satisfacer necesidades públicas colectivas. Entre ellas está la seguridad pública pues, el estado es responsable de la seguridad de sus integrados, y sin la seguridad pública el estado se resquebraja (Hobbes), originando así en ocasiones, un poder "exorbitante".*

La seguridad pública es la actividad dirigida a proteger el orden y la tranquilidad pública, asegurar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, sancionar las infracciones administrativas y prevenir las conductas ilícitas.

Tránsito es el establecimiento de disposiciones y el desarrollo de acciones encaminadas a preservar la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas, mediante la regulación de los actos que ocurren en las vías públicas.

Servicios Públicos, *en tanto son las acciones relativas a proporcionar el bienestar para los integrados en forma individual, mediante la consecución de satisfactores propios, en forma regular, continua, uniforme y adecuada con interés general y dentro de un régimen de derecho público, como serían las obras públicas de calles, jardines, parques, alcantarillado, panteones, mercados, entre otros. Sin embargo, con base en una técnica legislativa oportuna y adecuada es preciso definir la naturaleza y alcances de las **Competencias Municipales**, en las que se consideren como funciones públicas la Seguridad Pública, la Expedición de Bandos, la Zonificación, los Planes de Desarrollo municipal, tránsito y una jurisdicción para impartir justicia de barandilla*³⁶¹.

³⁶⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, FUNDA, 2003, p. 130.

³⁶¹ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 360.

En suma la Reforma Municipal hoy en día, para el expositor Salvador Valencia Carmona, a fin de que sea integral, debe incluir los siguientes elementos, visualizados por diferentes autores:

- 1.- Un replanteamiento jurídico, administrativo y financiero del Municipio;
- 2.- El artículo 115 y otras normas constitucionales, deben ser normas enunciativas que permitan incluir nuevas estructuras del entorno. Mantener la concentración frente a la dispersión dentro del federalismo, sobre todo en materia de salud, fiscal, tributos,
- 3.- Actualizar y abrir en forma paralela las constituciones locales, como lo pretenden Coahuila, Veracruz y Estado de México.
- 4.- Establecer el derecho municipal, a través del estudio de los bandos, de los reglamentos, con elementos prácticos y no sólo normativos.
- 5.- Mejorar las instancias jurídicas, mediante la conciliación y el estado de barandilla.
- 6.- Establecer una instancia de quejas y problemas municipales ante el gobierno y no solamente las controversias constitucionales.
- 7.- En el aspecto administrativo, establecer el servicio civil de carrera.
- 8.- Revisar la duración del mandato, tomando en cuenta que en 1933 se inició a nivel municipal el sufragio efectivo no reelección, en virtud de que originalmente, estaba establecido para el ejecutivo federal, y no para el legislativo ni el judicial, ni para los poderes locales.
- 9.- En el aspecto hacendario, soltar el presupuesto proporcional, mediante la capacitación para su administración.
- 10.- Redefinir la estructura del gobierno municipal.
- 11.- Recabar impuestos mediante procedimientos transparentes.³⁶²

Finalmente el expositor José María Serna de la Garza comentó que el modelo conceptual desde el punto de vista constitucional en México, ofrece 4 modalidades:

³⁶² Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 351.

1.- El principio general de organización.- a la manera de un resultado coherente como un modo de proceder previo al ejercicio del poder, a la manera de un acuerdo con igualdad establecido en el artículo 2, inciso B, fracción I.

2.- Necesidad de un título competencial formal.- Que establezca la forma de relaciones entre los poderes específicamente sobre materias determinadas. ¿Habrà supremacía de la forma sobre la materia?. Definir el papel del Congreso de la Unión en este aspecto.

3.- Admitir el coejercicio de competencias.- a la manera de un ejercicio mancomunado, es decir admitir una interdependencia bajo una forma de decisión que es la **cooperación**.

4.- Ejercer la concurrencia y coordinación permanente, quizá estableciendo y definiendo las atribuciones competenciales mediante un capítulo (artículos) en lo sustantivo.³⁶³

Respecto de las atribuciones hacendarias es preciso hacer hincapié que es un tema permanentemente latente y yaciente en el pensamiento histórico de los habitantes del país y que por generación en generación ha sido la esperanza en cuanto a su disfrute, a través de los municipios.

Prueba de ello es la atribución de facto que siempre se le reconoció al municipio como recaudador; sin embargo esta facultad no es plena, mientras no se disponga de una plena disposición para su distribución competencial y a la vez la determinación específica por parte de la legislaturas locales, con apoyo en la Legislatura federal.

A pesar de ello y en forma bien clara y determinante es a partir de 1917 cuando el tema aflora a la palestra del constituyente, pues como en diversas páginas de este trabajo se ha mencionado, a partir del proyecto de los Hermanos Flores Magón se pugnó por darle al municipio la libertad plena administrativa junto con la recaudación de sus tributos, influencia que sin menoscabo alguno se presentó entre los integrantes de la comisión redactora del Artículo 115 constitucional: Heriberto Jara e Hilario Medina como cabeza de

³⁶³ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, nota 351.

la misma. Ha sido la evolución y madurez ciudadana la que nuevamente inquiere en dicha facultad.

Específicamente las reformas hechas al artículo 115 constitucional, el 3 de febrero de 1983, con su proyecto de descentralización de atribuciones de gobierno, y la del 23 de diciembre de 1999, en cuanto al pleno reconocimiento en forma expresa sobre la naturaleza del municipio como nivel de gobierno en el plano federal, son las que hoy llevan a exigir junto con la autonomía plena municipal la autonomía hacendaria.

4.5.5.- Economía municipal.

El mundo de los satisfactores, en su gran mayoría, pertenece indudablemente a la realidad económica, palpable, a través de la circulación de las mercancías. Los bienes de capital a partir de su realidad y su influencia en el mundo organizado, son el motivo del desarrollo de los pueblos en especial, por su vecindad y situación geográfica, realidad innegable y resultado de la forma de como los grupos están en crecimiento, situación determinante para que, los satisfactores se tornen más onerosos, y los servicios adquieran mayor grado de demanda; por tanto el control de costos viene a ser elemento de accesibilidad a dichos satisfactores, en la medida que se da el movimiento circulatorio de las mercancías.

Es de importancia, atribuir a la organización municipal diversificada, la oportunidad de proporcionar directa o indirectamente el abasto suficiente y el control de los precios sobre el intercambio comercial, a fin dar mejores oportunidades para acercar satisfactores acordes con las necesidades de los habitantes del municipio.

La explotación y el aprovechamiento de los recursos humanos, económicos y naturales en beneficio de la población, es uno de los objetivos de la organización municipal. En la medida que exista movimiento de los recursos,

sobre todo económicos, se generarán impuestos y tributos, signos de autosuficiencia, canalizables hacia las necesidades municipales y de ahí al beneficio local y federal.

No en vano siempre el aspecto hacendario, aunque con muchas variantes fue una de las atribuciones naturales de los municipios, como lo comprobamos en las formas organizativas y las atribuciones, sea por privilegios o fueros conseguidos y concedidos en las normatividades respectivas, en Europa y en México concretamente.

Sin embargo, aunque en algún momento histórico, se pugnó por la autosuficiencia municipal con un criterio de *autarquía*, estoy convencido que dicha teoría no es aplicable en la estructura de un municipio, comprometido con su pueblo y sus necesidades, en el marco de un federalismo actuante y reconocedor de la necesidad de diversificar el ejercicio del poder municipal a partir de recabar y establecer en su nivel de competencia:

Los *impuestos* representadas por las prestaciones en dinero, establecidas en la ley con carácter general y obligatorio que, deben pagar las personas físicas o morales previstas por la misma para cubrir los gastos públicos.

Derechos son las contraprestaciones en dinero que, debe pagar aquella persona que, usa o aprovecha de manera exclusiva bienes del dominio público o recibe servicios prestados por el municipio en sus funciones de derecho público.

Las *contribuciones especiales* son aquellas que, deben pagar las personas beneficiadas específicamente con una obra o un servicio público.

Son *productos* los ingresos que, perciben los municipios por actividades no correspondientes al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, por la explotación de derechos patrimoniales o por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado.

Los *aprovechamientos* son los ingresos de derecho público percibidos por el municipio y no corresponden a alguno de los conceptos anteriores.

Si bien los municipios no tienen competencia para establecer contribuciones, en virtud de que esta potestad, denominada tributaria, exclusivamente les corresponde a la federación y a las entidades federativas a través de los poderes que las legislaturas respectivas les asignan mediante leyes, por ser los únicos facultados para expedirlas. La principal fuente de ingresos de los municipios se integra con las contribuciones y las participaciones federales.

Respecto a estas determinaciones, los ayuntamientos sólo tienen libertad para administrar sus ingresos y definir el objeto al que, serán aplicados. hecho por el que se justifica en lo sucesivo la reforma para que, el municipio:

1.- Cuenten con presupuestos de mayor tributación o transferencia de recursos;

2.- Se le distribuyan los recursos oportuna y proporcionalmente como a cada nivel de gobierno, y

3.- Se desarrolle una política de liberación entre instituciones de gobierno.³⁶⁴

³⁶⁴ Gerard Marcou, I Congreso Internacional de Derecho Municipal, verificado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 14 y 15 de octubre de 2003.

PROPUESTA

Reforma integral, sobre el municipio como primer nivel de gobierno.

En el marco del pensamiento político que se ha descrito a lo largo de la investigación y con el fin de dar viabilidad a las inquietudes que, desde luego tienen consecuencias de naturaleza jurídico política, se presentan una serie de consideraciones bajo el rubro de “**reforma integral, sobre el municipio como primer nivel de gobierno**”.

El tema que, se trata en este punto de la investigación, puede ser controversial; sin embargo, responde metodológicamente al objetivo central del trabajo, esto es analizar las *perspectivas político-jurídicas del municipio en México*, dentro de un proceso de cambio que, responda a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual del país, pues su visión existencial y principal es la cercanía del gobierno con la población, aprovechando la vecindad, geografía, cultura, ideología, creencias y desarrollo económico entre otros elementos, circunscritos a un territorio determinado, con el fin de robustecer el federalismo en nuestro país.

El pensamiento que aquí se expone es compartido con los siguientes autores analizados, cuyos escritos para mayor abundamiento pueden ser consultados, conforme a las citas respectivas: “el municipio ante la historia, la sociología y la filosofía política”,³⁶⁵ del licenciado Sergio F. de la Garza; “la

³⁶⁵ Garza, Sergio F., *Revista de derecho y ciencias sociales*, número 87, octubre, México, Jus 1945, p. 303.



justicia en los municipios",³⁶⁶ del licenciado José Rivera Pérez Campos; "la reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio",³⁶⁷ de Juan Ugarte Cortés; "el municipio mexicano y otros ensayos",³⁶⁸ de Efraín González Luna; "el nuevo municipio mexicano",³⁶⁹ de Héctor Vázquez, entre otros, y que en el fondo ofrecen elementos semejantes y en ocasiones coincidentes: pero son mencionados como escritos en los que se presenta mayor información documental. En igualdad de importancia también se encuentran los artículos, contenidos en la publicación periódica del Instituto de Investigación de Ciencias Jurídicas, intitulada "Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal",³⁷⁰ sitio donde se pueden localizar los siguientes artículos: en el número 8-9 de 1983: "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas" del doctor Héctor Fix Zamudio, y "La nueva estructura constitucional del municipio" del doctor Salvador Carmona Valencia; en el número 56 de agosto de 1997, con el tema sobre la modernización administrativa, "El federalismo: tener presente el pasado" de Mauricio Merino Huerta, entre otros varios.

A manera de puntos de vista fundamentales, como resultado de la reflexión sobre la institución municipal en su justipreciación *de facto*, se encuentra un *primer elemento de connaturalidad en la organización*, como cuerpo colegiado, característica estructural más importante de su funcionamiento, razón importante para proponer la estructura del primer nivel del gobierno en el municipio, dentro de una estructura denominada hoy federación; pues de la investigación sobre las diversas figuras organizacionales del ser humano que le han sido características al paso de los siglos y de las culturas, se ha encontrado que, dichas formas han sido resultado natural e

³⁶⁶ Rivera Pérez Campos, José, *La justicia en los municipios*, México, Manuel Porrúa, 1968.

³⁶⁷ Ugarte Cortés, Juan, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa, 1985.

³⁶⁸ González Luna, Efraín, *El municipio mexicano y otros ensayos*, México, Editorial Jus, 1974.

³⁶⁹ Vázquez, Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, México, SEP, 1986.

³⁷⁰ Biblioteca Jurídica Virtual, *Revistas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

innato de la cultura y forma de expresión de los seres humanos, hecho innegable, aunque finalmente se haya recurrido a diferentes teorías y diversas corrientes ideológicas, políticas y sociológicas, con el fin de explicar en tiempos posteriores tal propensión organizativa, las cuales sólo difieren en la forma para explicarlo, pues la figura en sí, ha permeado las generaciones en el mundo occidental, independientemente de su geografía étnica o cultura. Ello ha ocurrido entre los griegos cultos, entre los romanos aguerridos, por cuya acción dicha institución, se ha implantado en el resto del continente europeo, en cuyo territorio hoy en día se puede observar la influencia comentada en ciudades diversas con ancestral historia, ya sea por motivos de conquista, de defensa de la integridad o de la conservación del espacio geográfico y de los fueros y privilegios en el antiguo continente, tomado en cuenta el funcionamiento de los cabildos abiertos, expresión de mayor representación de la soberanía del pueblo, para la solución de los asuntos del mismo, en la medida de sus recursos y participación colectiva, y de ahí, por efecto de las conquistas, también se estableció como forma de vida política en el nuevo continente, donde se mantuvo latente hasta nuestros días a través de “los días del ciudadano”, implantados en algunos municipios y delegaciones.

De igual manera el desempeño que históricamente tuvo esta institución en el territorio mexicano, desde la conquista hasta nuestros días, ha dejado firme la idea del *segundo elemento*, la **participación de los vecinos** en las diversas poblaciones para encontrar elementos de seguridad, servicios, relaciones comerciales y satisfactores en general, siempre con la mentalidad de unidad y de defensa de los ideales o situaciones de organización, inclusive frente a retos de intromisión de regímenes estatales en discordancia con la forma de ser y de pensar de sus habitantes, tal como aconteció en la época de la independencia, frente a los padecimientos peninsulares, acontecimientos que sin lugar a dudas aceleraron la toma de decisiones en las colonias para llevar a cabo la declaración de independencia respecto del gobierno peninsular, sin descartar la visualización de los riesgos independentistas en el sentido de pulverizar la estructura del territorio mexicano. Así es como se puede explicar la

lucha entre conservadores, liberales o moderados para la determinación política del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, sin descartar el acendrado centralismo y nacionalismo que caracterizó la segunda mitad del siglo XIX, hasta lograr eliminar o minimizar la función municipal, como un riesgo de llevar fuera de control a la ciudadanía por los excesivos privilegios de que pudiera gozar o exigir. Ello desde luego sin haber agotado sus esfuerzos por crear una educación política celular, que a cambio robustezca la figura federal. Elemento que fue enfrentado por el constituyente del 1917, aunque con un mínimo de contenido constitucional al estilo de los acuerdos de papel lassallistas, puesto que, los efectos fueron disímiles y en la práctica al tenor del centralismo recalcitrante. Realidad que hace indispensable una mayor apertura, a través de la capacitación y formación de funcionarios en turno que, fomenten y apoyen en forma directa la madurez y participación ciudadano con sus autoridades municipales, a fin de solventar en forma oportuna y con calidad sus necesidades y objetivos comunes.

Así aparece el *tercer elemento* que, es la ***firme voluntad soberana del pueblo***, de establecer el tercer nivel de gobierno, en la inteligencia de que, de esta forma su participación, seguridad, obtención de servicios y demás beneficios comunes podrán ser alcanzados para sus habitantes, en la medida de su autodeterminación normativa; los ayuntamientos, en este ámbito, tienen diversas facultades –es decir, se encuentran legitimados para producir una diversidad de actos-, entre ellas se encuentran: expedir distintas clases de normas jurídicas que rigen en el territorio municipal y son obligatorias para todas las personas que se encuentren en el mismo, bien sea en forma definitiva o transitoria, así como emitir las que regulen su funcionamiento interno.

Estas normas son manifestaciones del principio de autonomía y deben siempre subordinarse a las leyes que expidan los Congresos de cada estado y pueden ser bandos, reglamentos, circulares o disposiciones administrativas de observancia general. Todas ellas presentan diferencias entre sí, pero coinciden en que ninguna tiene carácter de ley, pues solo el poder legislativo emite leyes. Además, están sujetas a diversas limitaciones, entre otras: deben respetar el

contenido de las Constituciones y leyes federales y del estado, no deben desconocer los derechos de las personas, deben referirse exclusivamente a las competencias de los municipios y deben publicarse en los órganos oficiales de divulgación, llámese periódico, gaceta o de cualquier otra forma, para que adquieran obligatoriedad y pueda exigirse su cumplimiento.

Puede ser un abundamiento lo conseguido por las reformas que, ha tenido el artículo 115, de las cuales las más representativas son:

La número *cuatro* del 12 de febrero de 1947, disponiendo el sufragio de la mujer en las elecciones municipales, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas ¿Será esta una muestra de la participación ciudadana en la solución de problemas locales vecinales?, respuesta a todas luces afirmativa.

La número *seis* del 6 de febrero de 1976, en la cual se aumentan las fracciones IV y V, dándole atribuciones legislativas a los municipios, en el ámbito de sus competencias, para expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los centros urbanos, así como planeación y regulación de las zonas conurbadas.

La número *ocho* del 3 de febrero de 1983, en virtud no haber logrado llegar a la plenitud de la figura municipal, y debido al excesivo centralismo que, llevaba una vez más a la desaparición del municipio, como se desprende de la exposición de motivos expresados por el Presidente de la República en turno, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la iniciativa de ley correspondiente, del 6 de diciembre de 1982³⁷¹. Se incluyen facultades y atribuciones: sobre los servicios públicos en la fracción tercera; la seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos; la representación proporcional en los párrafos finales de la fracción primera; la delimitación sobre la hacienda municipal en la fracción cuarta; el orden jurídico como parte de la fracción II; el desarrollo urbano en la fracción quinta; la naturaleza de las relaciones laborales en la fracción IX

³⁷¹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, enviada el 6 de diciembre de 1982, Apéndice 1, en Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.* nota 6, p. 593.

La número *diez* del 23 de diciembre de 1999, por medio de la cual se sustituye el verbo "administrado" por el de "gobernado" en la fracción primera, con lo que se refuerza el tema central del trabajo de investigación, pues de esta sustitución se desprende la necesidad factual, de considerar al municipio como un primer nivel de gobierno, en el marco de un federalismo actuante y reconocedor de los niveles con sus respectivas implicaciones en la teoría del estado federal.

La número *once* del 14 de agosto de 2001, con motivo del reconocimiento de la personalidad jurídica de la diversas étnias en el territorio nacional, en el sentido de sustituir el párrafo primero de la fracción tercera de la siguiente forma: "Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley."

Dichas reformas no han sido la panacea en materia municipal, ya que, aún hay nuevas oportunidades o perspectivas, para que, con base en la madurez social, política y jurídica del pueblo, se inicie una más franca participación y colaboración con sus autoridades, a fin de obtener un desarrollo sustentable y firme en el entorno de las entidades federativas y en el federal.

El *cuarto elemento*, fruto de la reflexión sobre el tema, es la **conceptualización teórico-dogmática**, extraída y consensuada en las exposiciones de los autores mencionados en el capítulo tercero, de los que se confirman conceptos tales como la identidad de la población con base en la geografía, la cultura, la étnia, la historia y la presencia estadual, como expresiones del ejercicio soberano del poder, a través del desempeño de las funciones de administración y seguridad, así como de los servicios en general considerados en la actualidad como urbanos en orden a satisfacer en primera instancia de las exigencias de la vida urbana, desde luego tomando en cuenta su capacidad de respuesta, así como llevar una administración pública transparente, únicamente alcanzable con las acciones y la participación, y su caso, la supervisión directa de parte del pueblo mediante sus organizaciones vecinales y demás recursos a su disposición en un ámbito estrictamente local,

para facilitar colaborar y dar eficacia a las actuaciones de los funcionarios municipales en turno, sin descuidar la relación sustancial con las entidades federativas y con la federación.

El *quinto elemento* de esta reflexión, es el **sistema federal**, considerado como el tipo de relación entre estructuras bien definidas en las donde, la población participa en forma directa e inmediata con autoridades locales, a través de las cuales obtiene las funciones de dirección oportunas y adecuadas, así como la prestación de los servicios públicos básicos en la medida de su forma de vida y desarrollo, bien atendida.

Dentro del sistema federal vigente, el ejercicio del poder como función pública, tiene las características del imperio único del estado, sin embargo a nivel local en la actualidad, el origen del poder municipal está cimentado en las legislaturas locales, de las que, obtiene y justifica el ejercicio del poder en los municipios. A la manera del pensamiento de los constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina, dicha estructura rígida y centralizada, es un obstáculo condicional para el ejercicio pleno del poder como función pública.

Sexto elemento también importante, es la **naturaleza e institución municipal**, integrada por componentes que a partir de la geografía y de la vecindad, ofrecen mayor oportunidad para analizar los problemas de la vida política y social, para que en dicho entorno los satisfactores sean más acordes con su realidad, pues en ella quedan integrados los mecanismos de la étnia, de la cultura y de los recursos disponibles humanos y económicos, o de cualquier otra índole confluyentes en la población.

Es en tal sentido, cómo desde el constituyente de 1917, se visualizó la necesidad en cada municipio la oportunidad de contar con los recursos económicos suficientes para su funcionamiento, pues en tiempos inmediatos anteriores al documento elaborado en 1917, y por lo mismo se les había privado de los recursos económicos, circunstancia que, hoy se repite o se pretende repetir, habiendo provocado el recurso a la Suprema Corte de Justicia, para dirimir las discrepancias en aspectos económicos, como lo fueron los casos del municipio de Mexicali, Baja California y el de Delicias, Chihuahua entre otros

pues es inaceptable que, siendo el municipio un nivel de poder en términos de las resoluciones de la Suprema Corte, en las entidades federativas todavía no se digiera tal personalidad político jurídica y por ende se les pretenda despojar a los municipios del ejercicio de funciones primordiales, en el marco de una administración propia.

Un *séptimo elemento* más se fundamenta en el ejercicio de la **autonomía municipal**, a través de la cual se le reconoce al municipio la facultad de establecer su propia estructura de gobierno, administrativa y por supuesto la normatividad interna, circunscrita a un territorio determinado, dentro de las entidades federativas y a nivel federal.

Esta reflexión conduce a una revaloración de la normatividad actual sobre los municipios, a fin de que sin contravenir la constitución federal y las locales, en su caso, pueda establecer su régimen político y jurídico dentro de su límite geográfico y contar con una estructura propia funcional y pertinente a las necesidades locales, a través de "códigos municipales", con la fuerza y valor suficientes, además de necesarios en los ámbitos de validez correspondientes, abarcando tanto el ejercicio de sus funciones de imperio estadual, como los servicios públicos exigidos por la comunidad, en especial la definición de las **Facultades Municipales Competenciales**, en materia de: la educación, la salud, la agricultura, los deportes, la economía, la pesca, la seguridad pública, el turismo, la ecología, los vestigios arqueológicos, ya consideradas en textos constitucionales, sobre las que hoy sólo existen leyes generales de concurrencia y complementarias, exigiendo a partir de fines del siglo XX la igualdad político-jurídica entre los niveles de gobierno.

El sistema tributario federal debe integrar en forma específica las competencias municipales, y las locales, para que dichos niveles de gobierno no estén a expensas del gobierno central, sino que, al contar con presupuestos con mayor tributación o transferencia de recursos, se invierta el proceso, como también lo contemplaba el constituyente de 1917, aunque haya elementos de control locales o en su caso federales, determinando y distribuyendo en forma directa, los ingresos municipales sobre: bienes, derechos, multas,

contribuciones y servicios con su respectiva participación a la estructura local y a la federal. Este mecanismo ya se encuentra establecido y operando en los Estados Unidos de Norteamérica, donde las competencias residuales son para la federación.

Sobre el tema en México y en relación con el artículo 124 constitucional, ya existe el ejemplo de las constituciones locales de Sonora y Tamaulipas, en cuyo texto se determina que los tratados lesionantes de la **soberanía** y la **integridad** locales, quedan sin vigencia en sus territorios. De igual forma en Chihuahua el artículo 142 de su constitución local, contiene la determinación de que las facultades no especificadas en las constituciones locales, pertenecen a los municipios, coincidiendo con el artículo 54 de la constitución local de Sonora donde se enumeran las facultades de los municipios. Por igual en Yucatán en el artículo 102 de su constitución local se menciona que las facultades de los municipios, son las no reservadas a la entidad federativa o a la federación.

Finalmente, el marco jurídico y político del primer lugar de gobierno, habrá de incluir los siguientes aspectos constatados en el I Congreso Internacional de Derecho Municipal, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 14 y 15 de octubre de 2003.

Como elementos iniciales, es necesario *definir y precisar* a nivel del artículo 115 constitucional, con sus repercusiones en las leyes constitucionales de las entidades federativas y en los códigos o leyes orgánicas municipales:

- A) Una función ejecutiva en la fracción I;
- B) Una función judicial, fracción II, inciso a), como presupuesto para el ejercicio de la justicia municipal, en el marco de una cultura de legalidad y estado de derecho, fruto de una madurez cívica, como se ha promovido en Guanajuato desde hace 10 años o en Monterrey a través de seminarios abiertos;
- C) Una función legislativa, a nivel de ejercicio de las funciones y servicios públicos como facultades y atribuciones reconocida en forma elemental desde 1976 en materia de reglamentos.

Redefiniciones conducentes de manera inmediata a incluir temas colaterales como: la reelección en los funcionarios de gobierno municipal que, dependerá de los resultados bajo la supervisión de la población; la duración de los periodos de gobierno municipal incluidos los alcaldes y los regidores como en Coahuila cuyo periodo es de 4 años; la redefinición del marco geográfico de los municipios en México, para adecuarlo a polos de desarrollo con diferente índole en lo económico, y también con servicios y recursos locales de la circunscripción territorial, a fin de responder a existencia de medios de comunicación sobre todo terrestres; la facultad local en la disolución de los ayuntamientos municipales; la rendición de las cuentas públicas; la revocación vía el Instituto Electoral del Estado y el plebiscito de los funcionarios en turno; la distribución de recursos sobre todo económicos justos y proporcionales;

El marco político jurídico mencionado anteriormente, dará origen y viabilidad al Derecho Municipal, a la par que el Derecho Local y Derecho Federal, en virtud de que, cada uno regula diferentes derechos particulares y especiales en el marco de convertir en centrífuga la tendencia centralista, dando igualdad en la pluralidad. Descentralizar es pues distribuir facultades y funciones a cada nivel de gobierno, en clara diferencia con la tendencia actual de desconcentrar. La calidad de gobierno consiste en un respeto al tiempo de los ciudadanos, distinta a la burocracia que, es el tiempo de los funcionarios la que, ocasiona la leyenda de ser más fácil modificar la ley que la realidad. La razón positiva es la de considerar al municipio como un **centro de valores**, generador de la calidad de vida del ciudadano, donde la participación local es auténtica **“política”**, en la que el funcionario en general, debe ofrecer opciones para los ciudadanos, y lo más importante que siendo el Ayuntamiento un órgano colegiado, las funciones de gobierno independientes y autónomas favorecen el desarrollo integral de la población en el sentido de una verdadera colaboración político jurídica.

Si bien el sistema jurídico del país exige la existencia de una normatividad definida respecto de la uniformidad centralizada de los municipios, disposición que, como hasta la fecha se observa no ha podido dar respuesta ni

a las necesidades, ni al desarrollo de las poblaciones circunscritas en los diversos municipios, tomando como referencia la distribución geométrica del territorio, en virtud de su asimétrico desarrollo; sin embargo tal uniformidad con firmeza, se concentra en la existencia del ayuntamiento como órgano de gobierno en un marco mixto, con una división legal o bien histórica o natural, respetando la división de los municipios de raíz histórica, con base en las condiciones del territorio y de sus recursos, sin perjuicio de que, los servicios estatales se acomoden o no a la división municipal, cuando requieran un área territorial mayor, con la posibilidad de que en forma local y de acuerdo con sus necesidades puedan existir **municipios simples** por su natural organización contando con un ayuntamiento elemental, capaz de cumplir con sus funciones también elementales y solventando las necesidades comunitarias en forma adecuada, con base en sus recursos humanos, económicos, políticos y en muchos de los casos geográficos o de elementos étnicos, a la manera de Comisario, como una estructura, semi-parlamentaria, integrado por regidores y síndicos y un presidente del ayuntamiento, esto es, los miembros del ayuntamiento tienen autoridad en determinadas áreas, en tanto que el líder, a la manera de alcalde, tiene funciones ejecutivas en lo general; tales como el presupuesto, la dirección estratégica de la organización; o bien **municipios complejos**, como los que, se localizan en las zonas urbanas y conurbadas, con características muy diversas tanto en su organización estructural como en su realidad administrativa, sean de naturaleza industrial, turística o de otro tipo de producción y desarrollo, más acordes con lo concebido y dispuesto en las normatividades existentes sobre la materia

Al término de estas reflexiones, he llegado a la necesidad de plantear un proyecto de reformas al texto constitucional que, en forma quizá paulatina por el marco conceptual vigente en esta materia, pugnaré por su aceptación, pero tomando como base las reflexiones anteriores es indispensable en cuanto a la inclusión del ejercicio de las tres funciones reconocidas tácitamente en la fracción I del artículo 115, y abiertamente expuestas por las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en los amparos diversos sobre el tema de las

atribuciones correspondientes a la institución municipal. En virtud de ello presento el proyecto de reforma:

“PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL INTEGRAL, EN RELACIÓN CON EL MUNICIPIO LIBRE”.

Si bien los artículos 40, 41, y 115 constitucionales, son los fundamentales en cuanto al municipio se refiere como su marco jurídico y político; hoy es necesario llevar a cabo una redefinición de los mismos y de otros en los cuales se expresan los principios políticos fundamentales, como lo es la soberanía, el ejercicio del poder, las funciones de gobierno y el ámbito competencial, consagrados, o pendientes de serlo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo mismo es necesario redefinirlos en algunas de sus partes, de esta manera la reforma de 1999, debe ser conciliada y complementada con el resto del articulado fundamental para que, en forma directa se garantice la estructura del federalismo, como ya en alguna parte del presente trabajo se han hecho referencias expresas o enunciativas:

Así el proyecto federal que menciono sobre el tema municipal, en forma lógica y por demás subsecuente y coherente se fundamenta inicialmente en el artículo **39** constitucional, donde se establece la base político jurídica de la estructura de país, como lo es la soberanía nacional residente *esencial y originariamente en el pueblo*.

Al referirse al elemento de la soberanía para su beneficio y toda vez que dicha soberanía se ejerce por medio de los procesos electorales, entre los cuales está la elección del ayuntamiento municipal, puedo afirmar que, es ahí donde radica la fuerza del municipio como primer nivel de gobierno y en el que, se fincará la garantía para su autonomía territorial dentro de cada entidad federativa. Desde luego que, lo anterior, también implica cambios, si bien no en lo sustantivo sí en lo adjetivo sobre elementos sociales, políticos, jurídicos y administrativos en la estructura del municipio, coherentes con las necesidades organizativas que dichos órdenes exigen en nuestros días.

En consecuencia lógica respecto del artículo en comento, es necesaria una modificación en su texto para cubrir las nuevas perspectivas municipales:

Artículo 40.- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos **teniendo dentro de su régimen interior como nivel de gobierno al municipio libre**; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Con la adición del texto presentado en la frase con negritas, se complementa la estructura tripartita federal, donde el municipio es el tercer nivel de gobierno y el de mayor cercanía con el pueblo, dentro de las formas de ejercicio del poder, por las razones expuestas a lo largo del presente trabajo y que en forma enunciativa son: la vecindad, la geografía, la cultura, la ideología, la étnia, los objetivos de desarrollo y de organización, entre otros. Con la estructura anterior podrán agilizarse las soluciones de controversias posibles, provocadas entre municipios de la misma o de diferente entidad federativa; entre entidades federativas con motivo de un municipio, o bien entre municipios y entidades federativas, como ha ocurrido a últimas fechas, en virtud de la resistencia o desconocimiento de los alcances e implicaciones de las reformas al artículo 115 constitucional.

Las modificaciones anteriores confirmarán a los municipios como primer nivel de gobierno, otorgado y reconocido en el artículo 115 fracción I, a partir de 1999, con todas sus funciones y atribuciones requeridas en el ejercicio del mismo.

La reforma anterior, por consiguiente también afecta al texto del párrafo primero del artículo que le sigue, y tendrá que ser modificado como sigue:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados **que tienen dentro de su régimen interior como primer nivel de gobierno al municipio libre**, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal,

las particulares de los Estados **y de los Municipios**, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Con las bases político jurídicas anteriores, es posible llegar a la propuesta de reforma al artículo 115. dándole un marco normativo más representativo a partir del cual se podrán entender y atender los casos de concurrencia o bien de coordinación y colaboración de las funciones municipales, con los otros niveles de gobierno que son los locales y el federal, los cuales ya se encuentran determinados en textos diversos constitucionales.

Para los efectos conducentes se incluye un proyecto de adiciones sobre el artículo 115 constitucional:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán,...

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. integrado ...que la ley determine, **en su nivel de gobierno, sin contravenir lo dispuesto por ella o por la constitución federal.**

El poder público en los municipios se dividirá, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona y corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, conforme lo determine la legislación federal y local correspondiente.

(Se mantiene el segundo párrafo) ...

Las legislaturas (se agrega al final) ... **en el juicio de radicación correspondiente.**

...

...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar **y expedir las normas** en materia municipal, **sin contravenir lo dispuesto por la constitución local y la federal, en cuanto a:** bandos...

...

a) Las bases generales de **gobierno** y de... controversias entre **dicho órgano de gobierno** y dicha...

Se mantienen los incisos b),c),d) y e), a excepción del segundo párrafo

La legislaturas locales en forma supletoria dictarán las disposiciones...

III. Los municipios tendrán a su cargo:

A) Las funciones públicas de:

a) La Administración pública del municipio con transparencia y con apego a las necesidades de la comunidad, través de la rendición de cuentas oportunas en forma anualizada.

b) La función de la seguridad pública, ...

B) Los servicios públicos siguientes: ... (se mantienen los incisos: a,b,c,d,f,g,i, y los tres párrafos siguientes.)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de **los impuestos, derechos, multas y recargos que en el ámbito de su competencia les sean asignados** y de los rendimientos...

Se conservan los incisos a), b) y c) con los dos primeros párrafos, modificando el tercero al tenor siguiente:

Los ayuntamientos,... **expedirán con base en la constitución local** las cuotas...

Las legislaturas locales **supervisarán** las leyes...

...

V. ...

VI. ...

VII. ... que el gobernador **en coordinación con el ayuntamiento** ...

...

VIII. ...

Con los puntos acotados en el proyecto de reforma anterior, desde luego, no se considera agotada la perspectiva del municipio como tercer nivel de gobierno; sin embargo se considera que, es la punta de lanza o de arranque

para que, dicha estructura de gobierno adquiriera su marco político en el entorno de las entidades federativas y del sistema federal. Por ello y a manera de colofón se presenta el último punto del trabajo sobre lo que puede ser:

Alcances y repercusiones de la reforma integral propuesta, en el texto constitucional.

Bajo estos elementos, en materia de reforma municipal es necesario integrar las disposiciones contenidas en diversas disposiciones constitucionales, que así formarán el contenido del Derecho Municipal, y cualquiera que pueda ser la conclusión final de la presente investigación, en forma directa o indirecta el tema del municipio afecta o puede afectar al texto vigente de los siguientes artículos, según su materia y contenido:

Artículo 1° en su **párrafo tercero**, prohíbe la discriminación motivada por origen étnico, ... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2° en el que se declara que la Nación Mexicana es única e indivisible; en el **párrafo primero** se describe que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; en el **párrafo tercero** se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena, como aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres; en el **párrafo cuarto** se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación ejercida en el marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Realidad que debe ser

reconocidas en las constituciones y leyes de las entidades federativas, incluyendo los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico;

En el **Apartado A** del mismo artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: **fracción I** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; **fracción II** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución. La Ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes; **fracción III** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres...; **fracción VII** Elegir en los Municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, garantizada esta facultad por las constituciones y las leyes de las entidades federativas; **fracción VIII** en su **párrafo segundo** se establece que las constituciones y leyes de las entidades federativas determinarán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En el **apartado B**, se establece que la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, para su desarrollo, la educación y participar en el Plan Nacional de Desarrollo, sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, como se constata en el contenido de las **fracciones I, II y IX párrafo tercero**.

Artículo 3 párrafo primero y fracción VIII, respecto a la impartición de la educación, sobre todo básica, así como la unificación y coordinación de la misma.

Artículo 5 párrafo 4, relacionado con el desempeño de los servicios públicos y el desempeño de los cargos concejiles, que serán establecidos en las leyes respectivas como las leyes orgánicas municipales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 16 párrafo undécimo, en cuanto a la verificación administrativa sobre el cumplimiento de reglamentos sanitarios y de policía.

Artículo 21 párrafo 5, referente a la seguridad pública en forma solidaria con la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Artículo 27 fracción VI, referente a la capacidad de adquirir y poseer bienes raíces, necesarios para los servicios públicos.

Artículo 31 fracción II, sobre la obligación de todo mexicano de concurrir a recibir educación cívica y militar, conforme a la ley respectiva, y **fracción IV**, referente a la obligación ciudadana de contribuir para los gastos públicos de la federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Artículo 36 fracción I, para inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando sus propiedades y **fracción V** sobre el desempeño de los cargos concejiles del municipio.

Artículo 40, en relación a que, debe incluir la descripción total de la estructura federal, incluyendo el municipio.

Artículo 41 fracción I, en relación a que los partidos políticos nacionales, tendrán derecho para participar en las elecciones estatales y municipales.

Artículo 73, sobre las facultades del Congreso: **fracción XXIII** para establecer las bases de coordinación entre la federación, Distrito Federal, Estados y Municipios; **fracción XXV** para dictar leyes sobre la distribución del ejercicio de la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios; **fracción XXIX** que en su último párrafo se dispone la participación por parte de los municipios del rendimiento de las contribuciones sobre energéticos;

fracción XXIX-C para establecer leyes que regulen la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en sus respectivas competencias sobre asentamientos humanos; **fracción XXIX-G** para establecer leyes que regulen la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en sus respectivas competencias sobre protección del ambiente y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 105 relativo a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá: **fracción I** de las controversias constitucionales entre **b)** la Federación y un municipio; **f)** El Distrito Federal y un Municipio; **g)** Dos municipios de diversos Estados; **i)** Un Estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; **j)** Un Estado y un municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Artículo 108 sobre las responsabilidades de los servidores públicos, **párrafo 3** que en el caso de los municipios serán emitidas por las legislaturas locales;

Artículo 115 que en su totalidad se refiere al Municipio Libre, como forma de organización de cada Entidad Federativa, a través de sus diez fracciones, que regulan su estructura, sus facultades, obligaciones y restricciones al amparo de las legislaturas locales, es en especial la fracción Primera, la que me ocupa como tema central del Capítulo IV de esta investigación, y con la cual cierro el propósito de la misma.

Artículo 116 referente al poder público de los Estados, **fracción VII** que en su párrafo segundo se contiene la facultad de los Estados para celebrar convenios con sus Municipios, a fin de que éstos asuman la prestación de los servicios públicos necesarios;

Artículo 117 referente a las prohibiciones fijas a los estados, **fracción VIII** en su párrafo segundo, prohíbe a los Estados y Municipios contraer obligaciones o empréstitos salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas;

Y finalmente el **artículo 130** respecto de la separación del Estado y las iglesias *in fine* contiene la siguiente disposición: Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con fundamento en los datos históricos, la institución municipal, siempre ha tenido como base de su organización, elementos comunes de cultura, de raza, de creencias y finalmente de geografía.

SEGUNDA.- El ayuntamiento como cuerpo colegiado, es la característica estructural más importante a través de la cual las funciones de gobierno manteniendo su autonomía y especificidad de atribuciones y responsabilidades, colaborarán plenamente y se integrarán en el marco de subvenir a las necesidades de la población, mediante el otorgamiento de los servicios públicos.

TERCERA.- Con el funcionamiento de los cabildos abiertos, se ha dado mayor representación a la soberanía del pueblo, al dar oportunidad de mayor y objetiva participación de la población integrante de los municipios.

CUARTA.- Los asuntos que, históricamente se han presentado en los municipios, requiere de ampliación de las funciones de gobierno, con el fin dar atención a funciones y servicios comunitarios que, a través de la historia se han ido acumulando como resultado de nuevas formas de desarrollo social y político, requiriendo de la creación del marco jurídico correspondiente.

QUINTA.- En los acontecimientos más representativos de los pueblos, sobre todo españoles y americanos, el municipio ha sido la base de la independencia y de los movimientos de autonomía, fundamentada en el principio de soberanía.

SEXTA.- En México, el municipio fue la base de su estructura jurídica, a partir del momento de la conquista y durante la colonia, aunque no muy clara



durante el primer siglo de vida independiente, pues sobre todo al final del siglo XIX, se terminó por nulificar su estructura y funcionalidad político-jurídica.

SÉPTIMA.- Es una realidad que en el México independiente, la figura municipal no siempre ha sido reconocida como una institución de gobierno o bien como la oportunidad y realidad para que, la autoridad nacional se acerque a la población.

OCTAVA.- Los vaivenes de las ideologías y grupos en el poder, han recurrido al municipio como institución firme de gobierno, como en la época de la conquista y de la colonia, persistiendo dicha institución hasta los movimientos de Independencia en México.

NOVENA.- En ocasiones la institución municipal ha desaparecido de la estructura de gobierno central, considerado como un riesgo de llevar fuera de control a la ciudadanía por los excesivos privilegios de que, pudiera gozar o exigir. Ello desde luego sin haber agotado sus esfuerzos por crear una educación política celular, que a cambio robustezca la figura federal.

DÉCIMA.- En la nueva figura municipal, es conveniente referirse a la madurez de los ciudadanos para su desarrollo social que, responden a esfuerzos solidarios para su propio bienestar y por tanto, ello denota y connota la posibilidad de enriquecer y afianzar la figura municipal en el marco del federalismo, como un primer nivel de gobierno.

DÉCIMA PRIMERA.- Es a partir de la Constitución de 1917, cuando se deja abierto el camino para la recuperación de la importancia funcional del municipio en México.

DÉCIMA SEGUNDA.- Es necesario tomar como punto de reflexión política y jurídica el concepto de soberanía, en cuyo marco conceptual se justifica el proyecto de país, ante el resto de los pueblos organizados.

DÉCIMA TERCERA.- Es innegable el conflicto conceptual causado en lo político y en lo jurídico, respecto del concepto de soberanía; sin embargo no por ello deja de tener su propia realidad en el marco ideológico de los pueblos, sobre todo en nuestros días y en lo interior.

DÉCIMA CUARTA.- El concepto de poder público como ejercicio del pueblo a través de funcionarios, exige la rendición de cuentas para una posible continuidad en sus funciones.

DÉCIMA QUINTA.- Cualquiera que, sea la función pública desempeñada, siempre es parte de una estructura jerárquica determinada en forma indirecta por el pueblo, a quien le debe transparencia y rendición de cuentas.

DÉCIMA SEXTA.- El concepto de administración pública, jamás se puede circunscribir en forma exclusiva al ejercicio de la función ejecutiva, sino que también incluye a las otras dos funciones que integran el ejercicio del poder público, como lo son la legislativa y la judicial.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La personalidad jurídica y política de las entidades federativas no está en tela de juicio.

DÉCIMA OCTAVA.- Las facultades de los municipios en el ámbito federal tienen que, ser funcionales y atributivas como primer nivel de gobierno que, está más cerca de la realidad del pueblo, en contraposición con la idea exclusivamente administrativa del municipio.

DÉCIMA NOVENA.- Es necesario tomar en su justo contenido el uso de los términos utilizados para designar a los elementos constitutivos de la federación como entidades federativas y municipios.

VIGÉSIMA.- La reforma del 23 de diciembre de 1999, sobre la naturaleza del municipio, requiere una redefinición constitucional sobre temas de vital importancia a fin de ser subsumidas en la normatividad respectiva, tanto a nivel federal, como local y en su caso municipal.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Las reformas que deberán integrarse abarcarán al menos las tres funciones clásicas del ejercicio del poder: legislativa, ejecutiva y judicial.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Los temas a redefinir, tal como se enunció en las reformas sugeridas del capítulo cuarto, son en forma enunciativa: la reelección, la duración de los períodos de gobierno municipal incluidos los alcaldes y los regidores, la revisión de la circunscripción territorial; la

supervisión federal en las facultades locales para suprimir las autoridades municipales y supervisar las cuentas públicas, la Revocación vía el IEE y el Plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la elegibilidad, la distribución de recursos, las **Facultades Municipales Competenciales**. Tales como la educación, la salud, la agricultura, los deportes, la economía, la pesca, la seguridad pública, el turismo, la ecología, los vestigios arqueológicos, entre otras materias.

VIGÉSIMA TERCERA.- Como consecuencia de la conclusión anterior, es necesaria una mayor apertura, a través de la capacitación y formación de funcionarios en turno que, fomenten y apoyen en forma directa la madurez y participación ciudadana con sus autoridades municipales, a fin de solventar en forma oportuna y con calidad sus necesidades y objetivos comunes.

VIGÉSIMA CUARTA.- Es necesario redefinir el marco geográfico de los municipios en México, para adecuarlo a polos de desarrollo de diferente índole y no sólo económico, sino también de aprovechamiento de los servicios y recursos locales.

VIGÉSIMA QUINTA.- El apoyo a los municipios debe ser dirigido al desarrollo integral de los ciudadanos, con el fin de alcanzar su desarrollo con eficacia, calidad y productividad.

VIGÉSIMA SEXTA.- Con el fin de sustentar el federalismo bajo el criterio de que dicha estructura se integra con entidades libres y soberanas, en los cuales los gobiernos locales son su base, hoy es indispensable que, el tercer nivel de gobierno sea integrado en los diversos sistemas normativos de nuestro país, como una muestra de la madurez política ciudadana y de la cercanía de las funciones de gobierno con la población.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- Si bien el sistema jurídico del país exige la existencia de una normatividad definida respecto de la uniformidad centralizada de los municipios; sin embargo tal uniformidad se concentra en la existencia del ayuntamiento, con la posibilidad de que en forma local y de acuerdo con sus necesidades puedan existir municipios **simples** por su natural organización con un ayuntamiento elemental, capaz de cumplir con sus funciones también

elementales solventando las necesidades comunitarias en forma adecuada; o bien municipios **complejos**, como los que, se localizan en las zonas urbanas y conurbadas, con características muy diversas, sea industriales, turísticos o de otro tipo de producción y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953.
- AGUIRRE SALDIVAR, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, 1997.
- ALBI, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1966
- *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Ed. Aguilar, 1950.
- ALEXIS-CHARLES-HENRI CLÉREL, citado por Carlos Quintana Roldan.
- ALMOND Y POWELL, *Manual de ciencia política*, 1966.
- ÁLVAREZ GENDINI, Sabino, *Manual de derecho administrativo español*, Barcelona, De Bosh, 1954.
- ÁNGELES REYNOSO, María Eugenia, "El territorio y la población del municipio", en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge et alii, *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- ANGULO Y PÉREZ, Andrés, *Raíces de la democracia en América*, La Habana, Cuba, Ed. Selecta Librería O' Reilly, 1954.
- AQUINO, Tomás de, *Summa Theologica*, II.I, c. LXXII, a. IV, Madrid, BAC.
- ARMENTA LÓEZ, Leonel Alejandro, *La forma federal de estado*, México, UNAM, 1996.
- ARISTÓTELES, *La política*, México, Porrúa, 1989.
- AZCÁRATE, Gumersindo, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Colección Administración, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- *El municipio de la Edad Media*, México, Semanario el Derecho, Tercera Época, T. II
- BLANCO GARCÍA, Vicente, *Diccionario latino-español y español latino*, 3ª. Ed. Madrid, M. Aguilar, 1948.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, F.C.E., Breviarios No. 487, 1999
- BODIN, Jean, *Lex six livres de la république*, Paris, Chez Jacques de pays, 1578.
- BRUNNER, Citado por MATEO, Román Martín, *El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán*, Madrid, Ministerio de la Gobernación, 1965.
- BURDEAU, Georges, *Tratado de ciencia política*, México, UNAM ENEP ACATLAN, 1985.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1986.
- CAMACHO QUIROZ, César, *I congreso internacional de derecho municipal*, IIJ-UNAM, - 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- CARMONA ROMAY, Adriano G., *Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio*, La Habana, Librería Martí, 1950.



- *Notas sobre la autonomía del municipio*, La Habana, Librería Martí, 1950.
- CARPIZO, Jorge, *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1983.
- *Estudios constitucionales*, México, Porrúa – UNAM, 1999.
- *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1980
- CARRERAS, Francesco de y VALLES, Joseph M, *Las elecciones*, Barcelona, Blume, 1977
- CASTELAR, E, *Discursos parlamentarios*, Madrid 1876.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores, 2004
- CHARNI, Hugo, *Autonomía*, *Enciclopedia jurídica Ormeba*, Madrid, Driskill, 1986
- CHINOY, Ely, *La sociedad. Una introducción a la Sociología*, México, F.C.E., 1974.
- CORDOVA, Efrén, *Curso de gobierno municipal*, Puerto Rico, Ed. Universitaria de Puerto Rico, 1964.
- CORTÉS, Hernán, *Cartas y documentos*, México, Porrúa, 1963.
- CUEVA, Mario de la, *La idea del estado*, México, UNAM, 1975.
- DE COULANGES, Fustel, *La Ciudad antigua*, México, Porrúa, 1980.
- DE FRANCISCI, Pietro, *Síntesis histórica de derecho romano*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1954,
- DEMICHELI, Alberto, *Relaciones entre el municipio y el estado*, Primer Congreso Panamericano de Municipios.
- DETTAILLIS, citado en ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2002
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, *La verdadera historia de la conquista de la Nueva España*, México, Porrúa, Col. Sepan cuántos, 1986.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 1999.
- DICEY, A. V., *Introduction a l'etude du droit constitutionnel*, París, Giard & E. Brière, 1902.
- DILLON, John F., *Commentaries on the law of Municipal Corporation*, Boston, Little Brover and Company, 1911.
- DYE, Thomas R., citado en LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo.
- ENGELS, Friederick, *El origen de la familia, de la propiedad privada y del estado*.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes de la historia del derecho mexicano*, México, Ed. Publicidad y Ediciones, 1984.
- FAIRLIE, John A.- *Enssays in municipal administration*.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Editorial Porrúa, Primera edición, 1998
- FERNÁNDEZ DE LIZARDI, José Joaquín, citado en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel.- "Características iniciales del federalismo mexicano", *Revista de derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, FUNDA, 2003.
- *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002.

- *I congreso internacional de derecho municipal.*- IIJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge et alii, *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa/UNAM, 2003, Introducción XI.
- FERRANDO BADÍA, Juan, *Formas de estado desde la perspectiva del estado regional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964.
- FLORES OLEA, Víctor, *Ensayo sobre la soberanía del estado*, México, UNAM, 1969
- FRENCH, J.R.P. y RAVEN, B., *The bases of social power*, D. Cartwright *Studies in social power*, University of Michigan, 1959.
- GAMIZ PARRAL, Máximo, *I congreso internacional de derecho municipal*, México, IIJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México, Los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1999.
- GARCÍA GALLO, Alfonso, *Las bulas de Alejandro VI*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1958.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Derecho administrativo*, México, EISA, 1968.
- GARILLI, Giovanni, *Aspetti della filosofia giuridica, politica e sociales di S. Agostino*, Milán, Dott. A Giufré, 1957.
- GILLY, Adolfo, *La revolución interrumpida*, México, Era, 1994
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Características iniciales del federalismo mexicano", *Revista de derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Autonomía política*, Diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa UNAM, 1992.
- GRODZINS, Morton, *The american system. A new view of government in the United States*, 1966.
- GUASH, S.J., Antonio, *Gramática latina*, Buenos Aires, Seminario Metropolitano, 1948
- HABERMAS, Jurgen, *Ensayos políticos*, Valladolid, Península, 1999
- *Moralidad, ética y política. propuestas y críticas*, México, Patria, 1993
- *Más allá del estado nacional*, Trad. Manuel Jiménez Redondo, Valladolid, Trotta, 1998.
- HEGEL, Friederick, *Lecciones sobre filosofía de la historia universal*.
- *Lineamientos fundamentales de la filosofía del derecho*
- HÉLLER, Herman, *Teoría del estado*, México, F. C. E., 1971.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho municipal*, Buenos Aires, Ed. De Palma, 1971.
- *I congreso internacional de derecho municipal*, IIJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *México una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*, México, FCE, 2002.
- HERSEY, Paul y BLANCHARD, Ken H., *Estilo eficaz de dirigir*, México, I.D.H., 1981
- *El ejecutivo eficaz al minuto*, México, I.D.H., 1987
- KAPLAN, Marcos, *Estado y globalización*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2002.

- KAPLAN, Morton A. Y KATZENBACH, Nicolás de B., *Fundamentos políticos del derecho internacional*, México, Limusa-Wiley, 1965
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho y del estado*, Buenos Aires, Ed. Universitaria, 1987.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Ed. Coyoacán, 1997.
- LASKI, Harold J., *El problema de la soberanía*, Buenos Aires, Dédaló, 1960.
- LASSWELL y KAPLAN, *Power and society*, citado en BOBBIO, Norberto.
- LEE BENSON, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, "Modelos de relaciones entre poderes", *Revista de estudios políticos*, Nueva Época, Número 104, Abril-Junio 1999.
- LÓPEZ DE GÓMORA, Francisco, *Historia general de la indias y la conquista de México*, citado en Quintana Roldán, Carlos.
- LUCHAIRE, *Les communes francaises I*, Epoque des capetins directs, Paris 1980.
- MADARIAGA, Salvador de, *Biografía de Hernán Cortés*, México, Porrúa, 1970.
- MADISON, James / HAMILTON, Alexander / JAY John, *El federalista*, México, F. C. E., 2000.
- MARAGALL, Pascal, citado en LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo.
- MARCOU, Gerard, I congreso internacional de derecho municipal.- IJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- MARITAIN, Jacques, *El hombre y el estado*, citado en Cueva, Mario de la.
- MARTINS, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1987.
- MARX, Carlos, *Crítica de la economía política*, citado en Cueva, Mario de la. - *Notas al programa de Gotha*, Carta de 5 de mayo de 1875 a Wilhelm Bracke
- MARX, Carlos-Engels Friederick, *El manifiesto comunista*, citado en Cueva, Mario de la.
- MATEO, Román Martín, *El municipio y el estado en el derecho alemán*, Madrid, Ministerio de la Gobernación, 1965.
- MELGAREJO VIVANCO, José Luis, *Raíces del municipio mexicano*, citado en Quintana Roldán, Carlos.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- MOSCA, Gaetano, citado por SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Ética y poder*, México, Porrúa, 1998.
- MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del estado federal*, México, Ed. Nacional, 1983.
- MUNRO, William B., citado por Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídicos históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Autonomía administrativa*, Diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa UNAM, 1992
- NITTI, citado por SCHWERERT FERRER, Arnoldo, *Curso de derecho municipal*, Maracaibo, 1967.

- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio. Su evolución institucional*, México, Colección Cultura Municipal, BANOBRAS, 1981.
- *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- OROZCO Y BERRA, Manuel, *Historia de la dominación española en México*, México, Antigua Librería Robredo, 1938.
- ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- OTS Y CAPDEQUI, José María, *Historia del derecho español en América y el derecho indiano*, México, F. C. E, 1965.
- PADRÓN CALZADA, Feliciano. *Municipio libre*, México, UNAM, 1983.
- PASCAUD, en ALBI, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.
- PETIT DUTAILLIS, *Los municipios franceses*, Trad. De José López Pérez, México, Uthea, 1959
- PORRAS MUÑOZ, Guillermo, "El cabildo en la república de los españoles", *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, 1987.
- POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002.
- RAMÍREZ, José Fernando, *Introducción al voto particular al proyecto de reformas de las leyes constitucionales*, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México*. México, Porrúa, 2002.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita de Jesús, *Derecho municipal*, México, Porrúa, Primera edición, 1985
- I congreso internacional de derecho municipal.- IJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- REVENGA, Miguel, I congreso internacional de derecho municipal.- IJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- RIKER, citado en LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo.
- RIVA PALACIO, Vicente, *México a través de los siglos*, México, Ed. Cumbre, 1970.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2002.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Pandectas hispano-mejicanas*, México, UNAM, 1980.
- RODRÍGUEZ PRATS, Juan José.- I congreso internacional de derecho municipal.- IJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- ROLLAND, M. C., *El desastre municipal*, México, Ed. Cultura, 1921.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Encyclopedie ou dictionnaire des sciences, arts et Métiers*, Neufchatel, Chez Samuel Faulche et Compagnie, 1765
- *El contrato social*, Buenos aires, Ed. Aguilar, 1965
- RUIZ RICO, Gerardo.- I congreso internacional de derecho municipal.- IJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- SALAZAR, Julián y ESPEJEL, Samuel, *Desarrollo administración y planeación municipal*, Toluca, Estado de México, UAEM-UAM-IAP, 1990.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Ética y poder*, México, Porrúa, 1998
- *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, 1997

- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Las instituciones políticas en la historia universal*, Buenos Aires, Ed. Libros.
- SCHMILE ORDOÑEZ, Ulises, "Territorio", *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, México, UNAM, 1966.
- SERNA DE LA GARZA, José María, I congreso internacional de derecho municipal.- IJJ-UNAM.- 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- SOROKIN, P. A., *Sociedad, cultura y personalidad*, México, C. F. E., 1960.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, Colegio de México, 2001.
- STAVENHAGEN, Rodolfo y CARRASCO, Tania, "La diversidad étnica y cultural", en Florescano Enrique (coord.), *El patrimonio nacional de México I*, México, CONACYT/FCE, 1997.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980.
- *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2002.
- TIEBOUT, Charles M., citado en LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo.
- TIGAR, Michael E, y LEVI, Madeleine R., *El derecho y el ascenso del capitalismo*, México, Siglo XXI, 1978.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Barcelona, Folio, 2000.
- TRIGUEROS, Laura, "Nacionalidad federal y nacionalidad local", *Revista alegatos*, México, UAM, septiembre-diciembre 1985.
- TUNC, André, *El derecho en Estados Unidos*, Barcelona, Colección ¿Qué sé?, 1971.
- URBANO II, *Encíclica "Cum universae insulae"*.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa UNAM, 1999.
- I congreso internacional de derecho municipal. IJJ-UNAM, 14 Y 15 de octubre de 2003. Apuntes del autor.
- VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós/UNAM, 1999.
- VIVIEN, citado por Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.
- WEBER, Max, *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, New York, The Socibner Library, 1958
- *Doctrina general del estado*, Milán, Traducción it. Comunita, 1968
- *Economía y sociedad*, citado en Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002.
- WECKMANM, Luis, *Bulas alejandrinas de 1493*, México, Ed. JUS, 1949.
- WINDELBAND, Wilhelm, *Lehrbuch der geschichte der philosophie*, Tubingen, Verlag von J.C.B. Mohr, 1935.

FUENTES CONSTITUCIONALES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- 1917

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916 – 1917,
Edición de la Comisión Nacional para la Celebración del
Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del
Cincuentenario de la Revolución Mexicana,

OTROS

SEMANARIO JUDICIAL. Séptima Época. Vol. 127-132. Primera Parte. PLENO.
Pág. 227. Amparo en revisión 5261/76. Gas de Huatusco, S. De R. L. 7
de agosto de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Sistema nacional de información municipal.- *Guía del marco jurídico municipal*,
México, Instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal, 2004.

I CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO MUNICIPAL.- Apuntes del
autor.

ARTÍCULO 28, apartado 2) de la Constitución Federal Alemana.

Enciclopedia universal ilustrada europeo-americana, Madrid, Espasa-Calpe S.
A., 1968, t. IV.

The municipal year book, 1999, USA, Sección A 4.

Biblioteca jurídica virtual, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y
municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.