

van el espíritu de cuestionar el proceso electoral en su totalidad.

Cierto que en el terreno federal, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ha orientado en la materia los mecanismos de la elección popular. Cierto. Sin embargo tales orientaciones están señaladas para el nivel federal, y de este nivel se pueden extrapolar muchas situaciones, -poder ejecutivo, poder legislativo- al terreno de las entidades fedrativas, pero difícilmente al terreno de las elecciones municipales. Mas aún cuando en los municipios se dan características disímolas, por la cantidad, que no permiten generalizaciones o síntesis comunes. Cabe entonces echar andar la imaginación y a veces la creación política, para ubicar con mejor suerte el proceso electoral de los municipios.

Es necesario pues, correr el riesgo de romper el monopolio político de algunos partidos, para ampliar las opciones democráticas y las bases de participación electoral.

El municipio libre, producto genuino de la Revolución Mexicana, está en crisis. Su situación administrativa, financiera y electoral, debe preocupar más a todos. La toma de conciencia está dada. Hemos llegado a la fase de las soluciones integrales, al implementar las primeras, e incorporarlas a la estructura general del país, habremos cerrado con el municipio libre sólidamente organizado, el círculo del federalismo mexicano.

## 1. EL MUNICIPIO, HISTORIA.

Diferentes culturas han influido en la formación de la figura social llamada municipio. No es posible precisar a quién se debe en forma específica la creación de esta institución de carácter político. Lo mismo los romanos que los griegos y en última instancia los españoles han influido cada quien con su estilo peculiar para dar al municipio sus toques y estructuras actuales.

Grecia aportó a la historia una institución: La Polis, o sea la ciudad donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupado en demos, cimiento del municipio. Como todas las organizaciones sociales, su evolución se originó desde la familia, asociaciones de familias, tribus, grupos políticos territorialmente circunscritos denominados polis. El grupo de familias en Grecia se llamó fratria, cada fratria tuvo un dios protector, común a todas las familias que la integraban. Más tarde, varias fratrias se aliaron e integraron una tribu, que adoptó un dios, escogido entre sus héroes, apareciendo el hombre divinizado llamado héroe epónimo. "Así como varias fratrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condiciones de que se respetase el culto de cada cual. El día en que se celebró esta alianza, la ciudad fue" (1).

Fácilmente se pueden observar algunas diferencias entre las fratrias y sus alianzas, a saber, tenían diferentes dioses o actitudes religiosas, cultos, creencias, sobre esto escribe Fustel de Coulanges "por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas. Entre ellas había mucho más distancia de la que separa hoy a dos ciudades, más que la frontera divisoria de dos Estados: los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las

(1) Fustel de Coulanges. La ciudad antigua.

oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano" (2).

Cada comunidad creó sus propios códigos elementales de comportamiento, ensayaron alianzas, confederaciones, dieron participación en las plazas públicas a los oradores, llamados demagogos, o sea conductor de la ciudad, ocupando desde entonces los acuerdos de los pueblos, el carácter de leyes, casi inmutables, de manera tal que si un orador o demagogo atacaba a la ley de la ciudad durante tres ocasiones, le era vedada la tribuna.

Por su importancia cívica, cabe subrayar que "todo ciudadano que había cumplido 30 años podía formar parte de la Asamblea de Justicia, llamada Heliada. Los heliastas se reunían en grandes salas por grupos de 500, en ciertos procesos se sumaban 2 ó 3 grupos y entonces el Tribunal se componía de 1,000 a 1,500 jueces. La acusación la presentaba un ciudadano pues no tenían fiscales". "Por su propio interés, el ciudadano tenía que concurrir a las asambleas de demo, de tribu, de justicia y a las generales de la ciudad, estas últimas se celebraban tres veces por mes" (3).

Debemos pues al pueblo griego las primeras leyes cívicas, tendientes a agrupar a los ciudadanos para el cumplimiento de sus deberes públicos.

En Roma cuna universal de muchos preceptos y en especial de las normas reguladoras del comportamiento de los individuos en sus relaciones con el estado, aparece el gobierno municipal, dibujado en las funciones de los ediles curules, a manera de los actuales ayuntamientos, en los cuales se fijaba una jurisdicción administrativa geográficamente determinada, sobre ella los llamados ediles curules supervisaban el cumplimiento de normas de política y actos administrativos.

(2) Op. Cit.

(3) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, editorial Porrúa, 3a. Edición, México 1979, Pág. 65.

(3)

Tanto en Grecia como en Roma observamos al municipio como un órgano de comunicación del ciudadano, geográficamente situado, con el estado. Municipio y Estado son órganos políticos en los que se mueven distintos derechos y obligaciones, sirviendo el municipio de enlace o comunicación entre el elemento ciudadano y el organismo público llamado Estado.

El pueblo Romano tradicionalmente conquistador se enfrenta en el momento mismo de la conquista de otros pueblos, con la manera, medio o procedimiento para conservar las relaciones de orden entre pueblo conquistado y pueblo conquistador. Las ciudades que conservaron su organización administrativa se les llamó Municipios "municipia". Entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho a la ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipio foederata. La municipia cerita, conservaban su organización local pero sin la ciudadanía romana.

Esta fue una época de transición del vocablo municipio y de observación para los líderes del pueblo romano a fin de encontrar la concepción clara de este órgano de comunicación entre ciudadanos y estados.

El municipio en el pueblo Azteca. Muchos se ha discutido la organización social y política del pueblo azteca, de manera tal que existen pensadores que afirman encontrar en la organización mexicana, detalles singulares de un organismo municipal. Hay quienes por el contrario consideran a la organización azteca como un pueblo carente de estructuras administrativas seriamente definidas. Sobre este particular la voz autorizada del maestro guanajuatense Manuel M. Moreno. (4) "Todos los que se han preocupado por determinar el grado de evolución alcanzado por las instituciones políticas sociales de los antiguos mexicanos, invariablemente adoptan cualquiera de las dos soluciones: o bien sostienen los puntos de vista de la que pudie-

(4) MORENO M. MANUEL. La organización Política y Social de los Aztecas. Secretaría de Educación Pública. México 1964, págs. 13 y 14.

ramos llamar doctrina clásica o bien adoptan las atrevidas, a la par que brillantes hipótesis de Bandelier". "Así, pues, según este modo de concebir la organización política de los aztecas, en la sociedad mexicana existiría una profunda división de clases, provocada primordialmente por la divergencia y pugna de intereses. En contra de esta tesis que bien puede ser considerada como la clásica, se levantó un brillante escritor suizo-americano, el señor Bandelier sosteniendo que el estado social que garantizaban los aztecas era exclusivamente tribal y que por lo tanto no existía ninguna distinción entre sus miembros, sino que todos gozaban de igualdad absoluta y de derechos".

Bandelier (5) apoyado en sus investigaciones históricas, la mayoría de ellas hechas directamente sobre códigos y documentos antiguos (6, 7, 8, 9, 10 y 11) opina que la organización política del pueblo azteca descansaba en los llamados calpulli al cual consideraba autónomo, dotado de gobierno propio y de una organización ciertamente democrática. Las autoridades del calpulli según él, eran nombradas y removidas libremente por los integrantes del mismo. Suponía Bandelier que la organización interior del calpulli era bastante sencilla, consistiendo en un consejo o tlatocan, integrado por un número determinado de ancianos que variaba según la población de cada pueblo. Esta junta de ancianos estaba provista de jurisdicción civil y criminal y entendía de todas las cuestiones graves que afectaban a la comunidad.

Las afirmaciones anteriores hacen suponer que el calpulli era autónomo e independiente del estado azteca, el cual refuta el maestro Manuel M. Moreno, afirmando "Si bien es cierto que a raíz de la fundación de Tenochtitlán los calpulli hubieron de gozar de cierta au-

(5) Bandelier, Adolfo F. On the social organization and mode of government, pp. 559 y 699.

(6) Durán Fray Diego. Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme.

(7) Acosta José D. Historia Natural y Moral de las Indias.

(8) Motolinía Fray Antonio de. Historia de las Indias de la Nueva España.

(9) Tezozomoc, Hernando Alvarado. Crónica Mexicana.

(10) López Gómara Fco. Historia de la Conquista de México.

(11) Torquemada Fray Juan de. Monarquía Indiana.

tonomía-independencia, éstos tuvieron necesariamente que verse restringidos por la concentración cada vez mayor del poder del gobierno supremo de la tribu por la realización y cristalización cada vez más del estado mexicano; de tal manera que el calpulli no venía a consistir un poder frente a otro poder, un estado dentro del estado, sino que estaba subordinado en todo al gobierno de la autoridad central" (12).

Es necesario recordar para mejor entendimiento del tema, que el pueblo mexicano provenía de una peregrinación realizada por diferentes clanes hasta encontrarse bajo la servidumbre de los colhua, habitantes éstos de la región de Chapultepec. Años después al salir de dicha servidumbre fundaron Tenochtitlán, distribuyéndose los clanes que constituían la tribu, en cuatro barrios dejando el templo del dios mayor en medio de ellos. Los clanes se acomodaron a los barrios en que les tocó en suerte pertenecer. Los cuatro barrios anteriormente mencionados, Mayotla, Tlopan, Atzacualco y Cuepopan, se subdividieron en otros barrios pequeños, según los dioses particulares hasta completar veinte barrios, cada uno de ellos dominado bajo la férula de un dios particular. El nombre que recibieron las circunscripciones territoriales de Tenochtitlán, anteriormente descritas, fue el de calpullis. La etimología de esta palabra nos está indicando que la idea a que corresponde es de índole territorial; encierra un significado más que el hecho de la ubicación que con el de parentesco. En efecto, calpulli se deriva de la palabra "calli", que significa casa y de "pulli" que da idea de agrupación. En todo caso calpulli significa barrio o vecindario, o agrupación de casas.

Es interesante mencionar en este trabajo la subdivisión de funciones existente en la organización territorial anteriormente mencionada. En el Tlatocan o consejo de ancianos podían participar todos los vecinos con derecho a voz y las decisiones las tomaban los ancianos. Ellos nombraban a los funcionarios internos que a continuación mencionaremos y el gobierno central, representado por el Tlaca-

(12) Ob. cit. pág. 81.

tecuhtli, nombraba a otros funcionarios representantes del poder central, entre ellos al tecuhtli, quienes diariamente iban a palacio para ver lo que se les ordenaba ejecutar en cada calpulli. Había funcionarios encargados de recoger los tributos de cada barrio, llamados macuitle pampixque. Había también los llamados calpixquis encargados de vigilar la subordinación administrativa de cada barrio.

El Tlatocan era gobernado por el calpulli que actuaba como jefe administrativo de todo el barrio y también nombraba al teachcauhtin que era el encargado de guardar el orden en todo el calpulli, teniendo en todo caso rango militar. Había también funcionarios judiciales y militares en cada calpulli quienes eran nombrados por el poder central.

Esta organización administrativa fue trasladada a cada uno de los pueblos conquistados, por lo cual la estructura política del pueblo azteca fue observada desde el principio por los conquistadores españoles.

Históricamente es conveniente mencionar el establecimiento del primer ayuntamiento en América que fue el municipio de la Villa Rica de la Veracruz establecido el 10 de Julio de 1519 por Hernán Cortés. A la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Veracruz, por haber desembarcado en viernes santo de la cruz, eligiéndose de inmediato como primer Alcalde a Porto Carrero; segundo Alcalde a Montejo y además se eligieron regidores, alguacil mayor, Capitán de Entradas, Maestro de Campo, Alferes del Real y Escribano.

El establecimiento del primer municipio tuvo sin duda algunas motivaciones de carácter político tenidas por Cortés para quitarse la subordinación administrativa del gobernador Velázquez, radicado en Cuba, quien de esta manera ya no tenía jurisdicción sobre el nuevo municipio de la villa Rica de la Veracruz.

## 2. EL MUNICIPIO, ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

La Constitución de Cadiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 y con vigencia para la Nueva España, ordenaba el establecimiento de municipios en sus Artículos del 309 al 316, 321, 322 al 329, 331 y 335. Dichos ayuntamientos estaban compuestos por un Alcalde, Regidores y Procurador Síndico. Es interesante mencionar el Artículo 313 de dicha Constitución donde impera un criterio democrático para elegir a los electores en forma proporcional, quienes a su vez elegían al ayuntamiento respectivo.

La Constitución de 1824 no establece en forma clara el orden administrativo interior de cada estado ni menciona al municipio como coadyuvante de esta organización. Es cierto, que el Artículo 161 de dicha Constitución establece que cada entidad federativa tiene la obligación de organizar su gobierno y administración interior, pero no especifica figura determinada sobre el particular. La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y, durante la Reforma y el Gobierno de don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

Años más tarde, la dictadura del general Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana, primera en el mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de la libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en México desde su base.