

658
24



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho

LOS PARTIDOS POLITICOS Y LOS GRUPOS DE PRESION
EN EL MUNICIPIO MEXICANO
ANALISIS SOCIOPOLITICO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA ADMINISTRATIVA DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
Presenta
ANDRES PEREZ VELASCO

76 - 80

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LOS PARTIDOS POLITICOS Y LOS GRUPOS DE PRESION
EN EL MUNICIPIO MEXICANO
ANALISIS SOCIOPOLITICO

CAPITULO I

GENERALIDADES: PARTIDOS POLITICOS Y GRUPOS DE PRESION

	PÁG.
1. CONCEPTO DE PARTIDOS POLITICOS	1
A) LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO	3
B) LOS PARTIDOS POLITICOS COMO ENTIDADES POLITI CO SOCIAL	10
C) LOS PARTIDOS POLITICOS COMO ENTIDADES JURIDI CO-POLITICO	17
A) REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO JURIDI CO-POLITICO DE LOS PARTIDOS	19
B) SU PARTICIPACION EN LA VIDA POLITICA Y AD MINISTRATIVA	23
2. CONCEPTO DE GRUPOS DE PRESION	24
A) LOS GRUPOS DE PRESION COMO ENTIDADES SOCIOPO LITICO-ECONOMICAS	25
B) PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE PRESION EN LA VIDA COTIDIANA DE LA COMUNIDAD	27

	PÁG.
C) PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE LA COMUNIDAD . . .	30
D) DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS	33

CAPITULO I-I

EL MUNICIPIO EN MEXICO A TRAVES DE LA HISTORIA

1. EPOCA PREHISPÁNICA	35
2. LA COLONIA	36
3. EL MÉXICO INDEPENDIENTE	50
4. EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917	55
5. EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA	58
A) TEORÍA SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS ENTES COLECTIVOS	60
B) CONSIDERACIONES A LA APLICABILIDAD DE LA TEORÍA EXPUESTA	64
C) ATRIBUTOS DEL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA	66

CAPITULO III

ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

1.	LA REFORMA DE 1983	68
2.	EL ASPECTO ECONÓMICO-FISCAL DEL MUNICIPIO	81
3.	LA CONCRECIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	83
4.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS	85

CAPITULO IV

DEMOCRACIA Y PROCESO ELECTORAL

1.	INTRODUCCIÓN	87
2.	CARACTERÍSTICAS DE UN PAÍS DEMOCRÁTICO	92
3.	MARCO CONCEPTUAL DE LA DEMOCRACIA	94
4.	LA DEMOCRACIA MEXICANA	98
5.	REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN	102
6.	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO ELECTORAL	105
7.	BASES CONSTITUCIONALES	106

CAPITULO VPARTICIPACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y GRUPOS DE
PRESION EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

1. LOS GRUPOS DE INFLUENCIA POLÍTICO-ECONÓMICA EN EL MUNICIPIO	110
2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNICIPIO	115
3. LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN FUSIÓN CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ACTIVIDAD DIARIA DEL MUNICIPIO Y EN LOS PROCESOS ELECTORALES	124
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRARIA	133

CAPITULO I

GENERALIDADES: PARTIDOS POLITICOS Y GRUPOS DE PRESION.

1.- Concepto de Partidos Políticos.-

En forma somera y con base en datos aportados por Maurice-Duverger (1) diremos que a través de la historia se ha dado el nombre de partidos a las facciones que dividían a las repúblicas en la antigüedad, a las clases que se agrupaban en un condotiero en la Italia renacentista, a los clubes en donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias y a los comités censatarios de las monarquías constitucionales. Sin embargo, hasta 1850, ningún país del mundo conocía los partidos políticos en el sentido moderno; había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de ideología, grupos parlamentarios, pero no partidos políticos.

El desarrollo de los partidos políticos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia los miembros de las asambleas, sienten más la necesidad de agruparse por afinidades con el fin de actuar de acuerdo. Cuanto más se extienden y multiplica el derecho de voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités para dar a conocer a los candidatos y así canalizar los sufragios en su dirección.

Antecedentes inmediatos de los partidos políticos son, pues los grupos parlamentarios y los comités electorales.

(1) DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Tercera reimpresión en español. Fondo de Cultura Económica. México, 1969. p.p. 15 y siguientes.

En algunos países los primeros grupos parlamentarios fueron grupos locales que se transformaron posteriormente en grupos nacionales. En Francia este fue el mecanismo. A raíz de la Revolución de 1789, los diputados de algunas provincias empezaron a reunirse en Versalles; más tarde alquilaron un café para reuniones regulares, y se dieron cuenta de que en ellas no sólo se trataban problemas de carácter regional, sino también problemas fundamentales de la política nacional. Así, se fueron sumando diputados de otras provincias que participaban de sus puntos de vista y el Club Bretón tomó el giro de grupo ideológico. Más tarde la Asamblea fue trasladada de Versalles a París, donde los miembros del Club tomaron en alquiler el refectorio de un convento para continuar sus sesiones. Con el nombre de este habrían de ser conocidos en la historia; Jacobinos quedando en el olvido el nombre original de Club Bretón. Este mismo proceso se presentó con el Club de los Girondinos.

En cuanto a la creación de comités electorales, esta tiende a ser una iniciativa de la izquierda; se trata, gracias a estos comités, de dar a conocer nuevas élites capaces de competir en el espíritu de los electores. Por lo tanto, la derecha tiene que seguir necesariamente el ejemplo para intentar conservar su influencia.

Con frecuencia una asociación ya existente da lugar a un comité electoral, por ejemplo: durante la Revolución Francesa, las "sociedades de pensamiento" desempeñaron un papel activo en las elecciones; en 1848, en los Estados Unidos, muchos clubes hicieron lo mismo; la acción electoral de los clubes locales fue importante en los primeros tiempos de la Unión

En Estados Unidos los comités electorales gozaron de circunstancias especiales. Siendo electivas un gran número -

de funciones pública, el sufragio popular se hubiera venido abajo si no hubiera sido guiado por un organismo de selección. Los comités eran indispensables para evitar - cualquier división de votos.

A esto hay que añadir que la primera preocupación de partido político, una vez que ha nacido, es crear comités electorales en donde aún no los hay.

Los partidos se desarrollaron plenamente cuando la opción al gobierno dejó de ser considerada como un peligro para la seguridad del Estado y se le estimó no sólo lícita sino necesaria para el funcionamiento del mecanismo constitucional. En Europa los partidos se convirtieron, a fines del siglo XIX, en defensores de los intereses de las diversas clases sociales.

En base a lo anterior podemos considerar que los partidos políticos son grupos de personas que tienen una organización estable, principios ideológicos comunes y cuyo sentido es conquistar el poder político de una nación o estado.

También puede decirse que partido político es el agrupamiento de ciudadanos en una asociación que se rige por un conjunto de normas, que tiene un programa concreto, que se ha señalado un objetivo o fin de carácter político y que observa ciertas formas específicas de convivencia.

A.- LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.-

Desde el siglo pasado se hablaba de partido liberal y partido conservador, pero en realidad eran movimientos políticos, no partidos.

Se pueden considerar también movimientos políticos a las logias masónicas, que bien pueden llamarse la cuna de los

partidos políticos en México. El origen de esa institución parece ser del rito escocés, que fue establecido a principios del siglo XIX y que adquirió fuerza definitiva a la llegada del último virrey, don Juan O'Donjú.

Entre los principales componentes de las logias masónicas en México, estuvieron primero Hidalgo y luego Nicolás Bravo.

Frente a las logias escocesas formadas por partidarios de una República Central, surgieron las opuestas, las logias-yorkinas, formadas por partidarios de la República Federal como Vicente Guerrero y Lorenzo de Zavala.

Paulatinamente las logias fueron perdiendo fuerza, pero la crisis profunda en que entró la masonería no iba a poner término a los conflictos de la sociedad mexicana.

Como Bustamante abolió el régimen federal y lo sustituyó por un gobierno conservador que concentraba en sus manos toda la fuerza política, económica y militar, a quienes abogaban por esa centralización se les llamó centralistas y a los que sostenían el principio del pacto federal se les denominó federalistas. Así nacen dos nuevos movimientos políticos llamados federalismo y centralismo.

Federalismo era sinónimo de renovación, de libertad política, de tolerancia ideológica y religiosa, cuyo carácter representativo y liberal se adaptaba mejor al espíritu democrático.

Centralismo era sinónimo de absolutismo, de estancamiento, de monopolio económico y político, de conservación de los antiguos privilegios.

Pero ni centralistas ni federalistas formaban auténticos partidos, sino que más bien eran corrientes de opinión que

tomaban la forma de movimientos políticos.

Gómez Farfás fue el hombre que pudo ganar el apoyo federalista junto con Gómez Pedraza, Alpuche, Lafragua, Quintana Roo, Crescencio Rejón y otros distinguidos liberales.

Santa Anna, por el contrario, fue la cabeza de los centralistas apoyado por Alamán, Bustamante y Paredes Arrillaga.

Ya el federalista y liberal Quintana Roo palpaba la necesidad de la existencia de partidos políticos en México, y proponía en sus artículos que se crease un partido de oposición que vigilara y restringiera el poder de los gobernantes.

Desde la primera dictadura, la de Bustamante (1830-1832), hasta la Revolución de Ayutla, que derrocó al dictador - Santa Anna, los federalistas y sus aliados pugnarón por restaurar la República Federal. Los liberales empezaron a diferenciarse entre sí en dos grandes grupos: puros y moderados; los primeros se llamaban así porque deseaban una federación pura, y eran los más radicales, los más combativos; los segundos solían adoptar una actitud tibia y conciliadora ante los problemas nacionales. Entre los liberales puros destaca nuevamente Valentín Gómez Farfás, y entre los moderados; de la Rosa, Payno, Otero y Lafragua.

Contra los liberales en general, pero especialmente contra los liberales puros, se manifestaron cada vez con más encono los conservadores. La ya de por sí enorme discrepancia hizo crisis ante el problema más importante de la época: la concentración en unas cuantas manos de la gran propiedad rústica y urbana.

Las tendencias liberal y conservadora subsistieron a lo largo de la Reforma y de la lucha contra la intervención francesa y el falso imperio de Maximiliano; los liberales eran una prolongación de los centralistas.

Entre los liberales, la figura más destacada fue Juárez, primordialmente bajo su gobierno; muerto éste, siguió Sebastián Lerdo de Tejada. Pero el país continuaba sin partidos políticos, aunque cabe señalar que los cambios derivados de la Reforma fueron importantes.

Ya bajo el gobierno de Díaz, en su tercera reelección, se produjo (en 1892) un hecho político que habría de tener singular importancia en el futuro: el nacimiento del llamado Partido Científico. Este en realidad nunca constituyó un partido auténtico, sino más bien una unión, una especie de aristocracia intelectual del régimen porfirista.

Para disfrazar su origen y sus verdaderas intenciones, los "científicos" tuvieron el cuidado de atraer a intelectuales tan famosos como el maestro Justo Sierra.

Los "científicos" se consideraban a sí mismos los más indicados para encauzar la política gubernamental, haciéndolo con el auxilio de la ciencia. Se decían herederos del antiguo Partido Liberal y seguidores de Juárez; pero en realidad, era una camarilla de negociantes y profesionistas, de abogados de empresas extranjeras, de consejeros de bancos y representantes de los grandes latifundistas.

Posteriormente se desarrolló dentro del porfirismo una tendencia civil, encabezada por los "científicos", y otra militarista, representada por el general Bernardo Reyes.

Pese a esto, era Porfirio Díaz el único que mandaba en el gobierno, puesto que su filosofía política era él exclusi-

vamente; de ahí sus palabras: "El único que puede y debe hacer política en México soy yo, el gobierno". Además, - su lema constataba lo anterior: "Poca política y mucha administración". (2)

Desde fines del siglo pasado y a principios del presente, los índices de descontento popular aumentaron cada vez - más y empezaron a manifestarse como abiertas tentativas - de organización cívica.

Se organizó en San Luis Potosí el Club Liberal Ponciano - Arriaga, el cual posteriormente fue disuelto, perseguidos y encarcelados muchos de sus miembros. Pese a ésto, se - siguieron formando varios clubes liberales más, como el - Melchor Ocampo en Puebla y otros.

Surgen en este momento histórico las figuras de los Flo - res Magón. Ricardo funda y dirige el periódico "Regenera - ción", por lo cual es desterrado. En San Luis Missouri - funda, junto con su hermano y otros liberales, el Partido Liberal Mexicano, en cuyo programa se defendían los dere - chos del hombre: libertad de expresión, de reunión y de - pensamiento; se condenaban los abusos y privilegios del - clero, la pena de muerte, la arbitrariedad de los guber - nantes, los altos impuestos, etc.; así mismo, se pugnaba - por el mejoramiento de las condiciones de vida de los - obreros; en suma, el Partido Liberal Mexicano luchaba por establecer un régimen popular y democrático.

Destruídos los intentos del Club Ponciano Arriaga y des - terrados los Flores Magón y demás colaboradores del Par - tido Liberal Mexicano, llega el año de 1909 y se plantea - la sucesión presidencial, título también de la obra de Ma

(2) ROBLES, Brunilda y Alfredo de la Cruz Gamboa. Historia Contem - poránea de México (Siglo XX). Ediciones Artículo 3o. México, 1984. p.p. 133 y siguientes.

dero, en la cual relata su preocupación política de organizar al pueblo en partidos políticos en la proxima lucha electoral, para poder arrancar parte del poder al general Díaz. Es obvio que ésto sería posible cuando el pueblo despertara políticamente y pudiera organizarse.

Funda Madero, en mayo de 1909, el Centro Antirreeleccionista, cuyo presidente era Emilio Vázquez Gómez, bajo el principio de "no reelección".

En otras partes de la República se formaron agrupaciones similares, como el Partido Nacionalista Democrático, que se unió al Partido Antirreeleccionista de Madero. Se formó una Asamblea en la que se designó a Madero y Francisco Vázquez Gómez candidatos a los más altos cargos del gobierno, comenzando así su gira presidencial.

Con la renuncia de Porfirio Díaz en mayo de 1911 y el nuevo gobierno de Madero y Pino Suárez, surge una fiebre de partidos políticos, siendo el primero el Partido Católico Nacional, cuyo lema era "Dios, Patria y Libertad". En esa misma época nace el Partido Nacional Independiente, organizado por Alfonso Cravioto.

Estos dos partidos nacieron con la idea de negar el triunfo de Madero en las elecciones de 1911 y no para convertirse en órganos de una democracia que tanto se pregonaba en esos días.

Madero, al consolidar su posición de líder del movimiento victorioso, decidió cambiar el nombre del Partido Antirreeleccionista, puesto que era dirigido a la no reelección de Díaz; entonces lo llamó Partido Constitucional Progresista y lo integró con personas de su confianza.

Pero los partidarios del antiguo régimen, los viejos porfiristas, nunca aceptaron el nuevo orden político y fue -

así como la asonada huertista manchó de sangre el régimen democrático y revolucionario de Madero.

Empieza la nueva etapa política acaudillada por cuatro hombres principales: Carranza, Obregón, Villa y Zapata.

Bajo el gobierno de Carranza se reúne el Congreso Constituyente, el cual sentó las bases de la incipiente democracia mexicana con una Constitución que tendía a suprimir los privilegios y las desigualdades existentes.

Con el triunfo del constitucionalismo, nacen bajo la inspiración de los caudillos nuevos partidos, organizándose cuatro de carácter nacional: el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Cooperativista, el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista. Todos fueron instrumentos de los caudillos revolucionarios.

Un grupo de personas adictas a Carranza formaron un pequeño partido: el Partido Liberal Nacionalista, el cual no llegó a destacar.

En 1919 un hindú llamado Roy funda el Partido Comunista.- Había estado en México en 1918, donde publicó el libro "La India, su pasado, su presente, su porvenir". Al año siguiente Roy se une a la Tercera Internacional. Vive un tiempo en Moscú y regresa a nuestro país, donde logra organizar algunos grupos y crear el Partido Comunista, que no logra fuerza por sí mismo, sino en la medida en que alcanza paulatinamente sus triunfos el movimiento obrero-organizado por la propia clase trabajadora.

En la provincia se crearon los partidos regionales, sobresaliendo principalmente en muchos estados de la República de los partidos emanados de la Revolución.

Sin embargo, como ya dijimos, hasta entonces no había en-

México verdaderos partidos políticos, en el sentido actual del concepto, sino más bien movimientos políticos.

Los partidos políticos, ya se expresó en su oportunidad, - son grupos de ciudadanos que tienen una organización estable, principios ideológicos comunes y cuyo sentido es conquistar el poder político de una Nación o Estado para realizar un determinado programa político-social. De ahí que los elementos fundamentales que explican su naturaleza y - función son los siguientes: a) La agrupación política de - los ciudadanos organizados en forma permanente; b) La conquista legal del poder público como un medio, y c) La realización de un programa político-social como una finalidad. (3)

A partir de 1929, año en que nació el Partido Nacional Revolucionario (que actualmente es el Partido Revolucionario Institucional), empezaron a surgir verdaderos partidos. - Los que hoy día participan en la escena política nacionalson: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido - Acción Nacional, el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Mexicano de los Trabajadores.

B.-LOS PARTIDOS POLITICOS COMO ENTIDADES POLITICO SOCIALES

Atendiendo al "Contrato Social" de Juan Jacobo Rousseau, - la entidad social por excelencia es la familia. Sin embargo, cuando el hombre se une atendiendo a sus intereses o - para la defensa de éstos, ello implica ya una convención,-

(3) CRUZ GAMBOA, Alfredo de la. Los Partidos Políticos a través del - Constitucionalismo Mexicano.
Inédito. p.p. 19 y siguientes.

es decir, un acuerdo de voluntades entre los miembros del agrupamiento. A medida que el tiempo pasa, este agrupamiento va perfeccionándose y su estructura va cobrando una especie de burocratismo. (4) De esta manera van definiéndose plenamente los objetivos del agrupamiento. En la cúspide de este desarrollo, la búsqueda o el objetivo supremo es mantener el poder en la comunidad. Cuando un grupo selecto de hombres se une para tomar el poder o sostenerse en él, ahí está naciendo el partido político.

Enfocar desde un punto de vista sociológico a los partidos políticos, nos lleva necesariamente a analizar la vida del hombre en sociedad a partir de la familia. En este sentido es autoridad clásica Rousseau, quien dice lo siguiente en el capítulo de las Primeras Sociedades: "La más antigua de todas las sociedades y la única natural es la de la familia; sin embargo, los hijos no permanecen ligados al padre más que durante el tiempo que tienen necesidad de ello para su conservación. Tan pronto como esta necesidad cesa, los lazos naturales quedan disueltos. Los hijos exentos de la obediencia que debían al padre y éste relevado de los cuidados que debía a aquellos, uno y otro entran a gozar de igual independencia. Si continúan unidos, no es ya forzosa y naturalmente, sino voluntariamente; y la familia misma, no subsiste más que por convención. La familia es pues, si se quiere, el primer modelo de las sociedades políticas: el jefe es la imagen del padre, el pueblo la de los hijos, y todos, habiendo nacido iguales y libres, no enajenan su libertad, sino en cambio de su utilidad. Toda la diferencia consiste en que, en la familia, el amor paternal recompensa al padre-

(4) MICHELS, Robert. Los Partidos Políticos (Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna). T.I. - Amorrortu editores. Buenos Aires, 1969. p.p. 14 y 15.

de los cuidados que prodiga a sus hijos, en tanto que, en el Estado, es el placer del mando el que suple o sustituye este amor, que el jefe no siente por sus gobernados. Grotio niega que los poderes humanos se hayan establecido en beneficio de los gobernados, citando como ejemplo la esclavitud. Su constante manera de razonar es la de establecer siempre el hecho como fuente del derecho. Podría emplearse un método más consecuente o lógico, pero no más favorable a los tiranos. Resulta, pues, dudosa según Grotio saber si el género humano pertenece a una centena de hombres o si esta centena de hombres pertenece al género humano. Y, según se desprende de su libro, parece inclinarse por la primera opinión.

Tal era también el parecer de Hobbes. He ahí, de esta suerte, la especie humano dividida en rebaños, cuyos jefes los guardan para devorarlos. Como un pastor es de naturaleza superior a la de su rebaño, los pastores de hombres, que son sus jefes, son igualmente de naturaleza superior a sus pueblos. Así razonaba, de acuerdo con Filón, el emperador Calígula, concluyendo por analogía que los reyes eran dioses y que los hombres bestias. El argumento de Calígula equivale al de Hobbes y Grotio. Aristóteles, antes que ellos, había dicho también que no son naturalmente iguales, pues unos nacen para ser esclavos y otros para dominar. Aristóteles tenía razón, sólo que tomaba el efecto por la causa. Todo hombre nacido esclavo nace para la esclavitud, nada es más cierto. Los esclavos pierden todo, hasta el deseo de su libertad: aman la servidumbre como los compañeros de Ulises amaban su embrutecimiento. Si existe, pues, esclavos por naturaleza, es porque los ha habido contrariando sus leyes: la fuerza hizo los primeros, su vileza los ha perpetuado.

Nada he dicho del del rey Adán, ni del emperador Noé, padres de tres grandes monarcas que se repartieron el universo, como los hijos de Saturno, a quienes se ha creído re-

conocer en ellos. Espero que se me agradecerá la modestia pues descendiendo directamente de uno de estos tres príncipes, tal vez de la rama principal, ¿quién sabe si, verificando títulos, no resultaría yo como legítimo rey del género humano? Sea como fuere, hay que convenir que Adán - fue soberano del mundo mientras lo habitó solo, como Robin son de su isla, habiendo en este imperio la ventaja de que el monarca, seguro en su trono, no tenía que temer ni a rebeliones, ni a guerras, ni a conspiradores" (5).

El maestro Juan Jacobo Rousseau sigue señalando, en cuanto a esta naturaleza humano del hombre como ser social, que - están unidos en una comunidad por convención, por intercambio de intereses, y así en el libro que nos ocupa, en su - capítulo titulado Del Pacto Social, dice en lo conducente: "Supongo a los hombres llegados al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en estado natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él. Entonces este estado primitivo no puede - subsistir y el género humano perecería si no cambiara su - manera de ser. Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el - de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepasar la resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad. Esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de muchos; - pero constituyendo la fuerza y la libertad de cada hombre - los principales instrumentos para su conservación, ¿cómo - podría comprometerlos sin perjudicarse y sin descuidar las obligaciones que tiene para consigo mismo? Esta difícil -

(5) ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social.- 5a. edición. Edit. - Porrúa. México 1977. p.p. 4 y 5 .

dad, concretándola a mi objeto, puede enunciarse en los siguientes términos: encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social. Las cláusulas de este contrato está de tal suerte determinadas por la naturaleza del acto, que la menor modificación las haría inútiles y sin efecto, de manera que, aunque no hayan sido jamás formalmente enunciadas, son en todas partes las mismas y han sido en todas partes tácitamente reconocidas y admitidas, y hasta que, violando el pacto social, cada cual recobra sus primitivos derechos y recupera su libertad natural, al perder la convencional por la cual había renunciado a la primera". (6)

De las transcripciones anteriores se deduce, en primer lugar, que la familia es la comunidad social por excelencia, en que se desarrolla el hombre, quien continúa formando parte de la misma en tanto lo ligan intereses, y en esa virtud de libertad se somete al jefe del núcleo familiar por virtud de la propia dependencia; pero una vez que los intereses de dependencia se diluyen, el individuo se separa de la familia para finalmente crear otra dependencia en el mundo político y social de la comunidad, en la que ya no se ve bajo el gobierno del pater familias, sino de una élite de poder o de la oligarquía clásica en todas las sociedades a través del tiempo, y que finalmente forman los partidos políticos con existencia real en la sociedad, y con reconocimiento jurídico en el orden establecido, según

el país democrático de que se trate. Así sucesivamente - nos encontramos con que el hombre está sometido a liderazgos de grupos, llámense asociaciones de productores, de comerciantes, de profesionales, artesanales, agrícolas, industriales, etc. Así, sostiene Michels que "Los partidos políticos, los gremios y todas las otras organizaciones - tienden a desarrollar una estructura burocrática, es decir, una organización racional (predecible) organizada jerárquicamente".

El problema cabal de la administración requiere burocracia. Es el producto inevitable del propio principio de organización. Toda organización partidaria que haya alcanzado un grado considerable de complejidad, reclama la existencia de un cierto número de personas que dediquen todas sus actividades al trabajo del partido. Pero el precio de este aumento de la burocracia es la concentración del poder en la cumbre y la pérdida de la influencia de los miembros de número. Los líderes tienen muchos recursos que les dan una ventaja insuperable sobre los otros miembros que intentan cambiar las políticas. Podemos contar entre sus recursos: a) Conocimientos superiores (p. ejem., tienen privilegio en el acceso a mucha información utilizable para asegurar la aprobación de su programa); b) Control sobre los medios formales de comunicación con los miembros del partido (p. ejem., dominan la prensa de la organización; como funcionarios asalariados con dedicación exclusiva pueden viajar por todas partes para exponer su plataforma, y la organización paga sus gastos, además de que sus puestos les permiten impartir órdenes a un auditorio). y c) Pericia en el arte de la política (p. ejem., están más acostumbrados que los no profesionales a pronunciar discursos, escribir artículos y organizar actividades de grupo).

(7).

En la propia obra de Robert Michels se asienta que "La - abrumadora mayoría de todas las organizaciones del hombre a través de la historia ha sido gobernada por gobiernos - de partido único. La mayor parte del tiempo, en casi todos los lugares del mundo, todas las organizaciones han - estado bajo el dominio de un partido único. En algunos - momentos de la historia, y en determinados lugares del -- mundo, han existido unas pocas organizaciones de dos partidos (o de partidos múltiples), pero el gobierno de partido único es lo normal y poco menos que universal. Los - gremios no son una excepción. La Unión Tipográfica Internacional es el único ejemplo que se aparta de la regla, - en el plano nacional dentro de los Estados Unidos.

Aún en los democráticos Estados Unidos, las sectas reli - giosas, las organizaciones de granjeros, los grupos adine - rados o los gobiernos estudiantiles son todas organizacio - nes de partido único".(8)

Seymour Marín Lipset, quien prolonga la obra de Michels, - dice que "La democracia es un tesoro que nadie descubrirá jamás en una búsqueda deliberada; pero al proseguir - nuestra búsqueda, al trabajar incansablemente por descu - brir lo indescubrible, realizaremos una tarea que tendrá - resultados fecundos en el sentido democrático. En reali - dad, es característica general de la democracia, y por - consiguiente también del movimiento laborista, estimular - y consolidar en el individuo las aptitudes intelectuales - de crítica y fiscalización. Cabe decir, por eso, que - cuando más reconoce la humanidad las ventajas que presenta la democracia, aunque imperfecta, sobre la aristocra -

(8) Vid Unions and Union Leaders of Their Own Choosing, Nueva York: The Fund for The Republic, 1957, p. 12.

cia aún en sus mejores manifestaciones, tanto menos probable es que el reconocimiento de los defectos de la democracia vaya a estimular un retorno a la aristocracia. Sólo - un examen sereno y franco de los peligros oligárquicos de la democracia nos permitirá reducirlos al mínimo, aún - - cuando jamás puedan ser del todo eliminados". (9)

C.- LOS PARTIDOS POLITICOS COMO ENTIDADES JURIDICO - POLITICO.-

En México el reconocimiento jurídico-político de los partidos se venía dando de una manera contingente, es decir, en cada período electoral las agrupaciones se organizaban en forma de partidos para lanzar a sus candidatos y, reuniendo ciertos requisitos, entraban al juego electoral. Sin embargo, al establecerse una comisión nacional electoral - en el México post-revolucionario, en forma estricta exige esta comisión previo registro a los partidos para su participación en las contiendas electorales y ésto va cobrando fuerza en el propio desarrollo del juego democrático en México, y así, en el año de 1973, se expide una Ley Federal Electoral con la cual se inicia una reforma política, otorgando mayor participación a los partidos políticos y confiándoles una corresponsabilidad en los procesos electorales, ésto es, los integra como comisionados en dichos organismos electorales: Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y organismos técnicos como los Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores.

Hasta ahí, no obstante el avance jurídico-político-electo-

(9). Prólogo a la obra de Michels, ya citada, p.p. 42 y 43.

ral, los partidos políticos no tenían una existencia fundamental en la Constitución Política, sino hasta la reforma de 1977, en que se expide la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, según "Diario Oficial" del 30 de diciembre del referido año; reforma que llevó a hacer cambios estructurales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformándose los artículos concernientes a la configuración de los Poderes de la Unión electos a través del voto ciudadano, y distribución geográfica electoral del país, así como otorgando reconocimiento constitucional a los partidos políticos como entidades de interés público. A ese respecto el Artículo 41 de la Constitución Política estableció lo siguiente:

"ARTICULO 41.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

La ley orgánica de este artículo constitucional es la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electora -

les, a la cual se somete el funcionamiento de los partidos políticos que están constituidos en base a la misma, y a ese respecto, el Artículo 21 de dicho ordenamiento, - en cuanto a los partidos políticos, dice que "Los partidos políticos nacionales son entidades de interés público. Para garantizar el ejercicio de sus funciones y con el objetivo de que en su conjunto formen un sistema de partidos, esta Ley regula los procedimientos para su constitución y registro, el desarrollo de sus actividades, el cumplimiento de sus fines y su disolución. Los partidos políticos con registro gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

a) Requisitos para el reconocimiento jurídico-político de los partidos.

Como hemos venido anotando, históricamente los partidos políticos eran simples agrupaciones sociales que representaban una corriente ideológica o de intereses, y en las etapas electorales estas agrupaciones de corrientes de opinión, mediante la satisfacción de ciertos requisitos de organización, participaban en las contiendas electorales. En la actualidad, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales señala que toda organización que pretenda constituirse como partido político nacional, por principio, deberá formular una declaración de principios, un programa de acción para hacer efectivos esos principios, y los estatutos que normen sus actividades.

En cuanto a la Declaración de Principios, ésta contendrá necesariamente:

- La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Sus bases ideológicas en lo económico, político y social.

- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo suje te o subordine, o lo haga depender de entidades o partid os políticos extranjeros, o a cualquier organización - internacional.
- La obligación de realizar sus actividades por medios paá cíficos y democráticos.

En cuanto al Programa de Acción, en él se determinará:

- Las medidas que pretenda tomar para realizar sus princip ios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales.
- Los medios que adopte para la realización de sus fines- de dirección ideológica, formación política y participaci ón electoral de sus militantes.

En relación a los Estatutos, estos contendrán fundamental mente:

- Denominación, emblema, color o colores que los caracter ice y diferencie de otros partidos políticos, exentos de alusiones religiosas o raciales.
- Procedimientos de afiliación.
- Procedimientos para renovación de sus dirigentes y postulación de candidatos.
- Integración de una Asamblea Nacional, de un Comité Naci onal y organismo equivalente, Comités u organismos - equivalentes en cada una cuando menos de la mitad de - las entidades federativas o en la mitad de los distrito s electorales en que se divide el país.
- En los mismos Estatutos se establecerán las obligacione s y prerrogativas de sus miembros, así como obligacione s y facultades de sus órganos de dirección, y las sanci ones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas. (Arts. 22 a 25 de la Ley Federal - de Organizaciones Políticas Electorales).

La propia Ley continúa diciendo en su artículo 26 que "Para que una organización pueda ostentarse como partido nacional, ejercer los derechos y gozar de las prerrogativas que le son propias, se requiere que se constituya y obtenga su registro en la Comisión Federal Electoral, con arreglo a los requisitos y procedimientos que señala esta Ley. Para su registro, la organización interesada podrá optar por alguno de los procedimientos siguientes:

- I) Constitución y registro definitivo y,
- II) Registro condicionado al resultado de las elecciones"

En cuanto al registro definitivo, la Ley señala que la organización que pretenda obtener tal registro requiere de un mínimo de afiliados de 65,000 en todo el país, contando cuando menos con tres mil afiliados en cada una de la mitad de las entidades federativas, o bien trescientos afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales. La suma de sus afiliados, como quedó dicho antes, no deberá ser menor de 65,000, y haber celebrado en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales uninominales una asamblea para dicha constitución, y que en tal asamblea se hayan aprobado la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos, que en cada caso se hayan integrado con los asistentes las listas de afiliados, y finalmente que se haya celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de notario público o comisionado especial para ese efecto, de la Comisión Federal Electoral, y que a dicha asamblea hayan asistido los delegados efectivos correspondientes de las diversas entidades federativas o distritos electorales y acreditado la identidad y residencia de los delegados a dicha asamblea, y en la misma asamblea sean aprobados su Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos.

Realizados estos actos previos, la organización respecti-

va podrá solicitar el registro definitivo como partido político nacional a la Comisión Federal Electoral, acompañando los documentos respectivos de los hechos a que antes nos referimos.

Presentada la solicitud, en un plazo no mayor de ciento veinte días, la Comisión Federal Electoral resolverá lo conducente y hará la notificación respectiva. En caso de negativa, habrá de fundarse la causa o causas que motivaron dicha negativa de registro. El acuerdo en un sentido o en otro, deberá publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación, y sobre esta resolución definitiva no se admite recurso alguno.

En relación al registro condicionado al resultado de las elecciones, la Comisión Federal Electoral convocará a quienes pretendan obtener su registro, a fin de que presenten sus solicitudes dentro de los plazos que señale la propia convocatoria. Dentro de los requisitos para obtener tal registro, debe contar la organización con su Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, acreditar que representa una corriente de opinión, expresión ideológica política característica de alguna de las fuerzas sociales que compone la colectividad nacional, y que ha realizado actividades políticas permanentes durante cuatro años anteriores a la solicitud de registro. La Comisión Federal Electoral, en un lapso no mayor de cuarenta y cinco días contados a partir de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente. Dicha resolución será definitiva, no admitirá recurso alguno y deberá publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación.

El partido con registro condicionado al resultado de las elecciones, obtendrá el definitivo cuando haya logrado por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado. (Artículos 27 al 34 de la LOPPE.)

b) Participación de los partidos en la vida política y administrativa.

La participación de los partidos en la vida política y administrativa la da la propia Constitución en su Artículo 41, al tipificar a los partidos como entidades de interés público y señalarles como finalidades las de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que los referidos partidos políticos postulan, todo ello mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El Artículo 115 de nuestra Constitución, en su fracción VIII infine, señala que: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Como se desprende de la anotación anterior, los partidos políticos tienen intervención, aún siendo minoritarios, en la vida administrativa del país, toda vez que se les da participación en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios de la República; es decir, aún cuando México es materialmente un país de partido único, porque el partido de las mayorías asume totalmente el gobierno, históricamente hablando, ahora, con la reforma política, encontramos que el juego democrático se va haciendo realidad, y los partidos, de haber sido en un pasado no lejano sólo actores en las contiendas electorales, ahora tienen una participación directa en la administración de la vida pública del país a partir de los gobiernos municipales, célula básica de la administración pública mexicana.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en su Capítulo V, referido a derechos y obligaciones de los partidos políticos, establece que son derechos de los partidos políticos: postular candidatos a elecciones federales, estatales y municipales, así como formar -- parte de los organismos electorales; en cuanto a obligaciones, se establece en la propia Ley que los partidos políticos están obligados a mantener el mínimo de afiliados que marca la Ley, así como cumplir las normas de afiliación y observar los procedimientos que señalan sus Estatutos para postulación de candidatos, así como mantener el funcionamiento efectivo de sus órganos de dirección, y sostener un centro de formación política. En el Artículo 45 de este mismo capítulo, la Ley da derecho a los partidos políticos nacionales para solicitar ante la Comisión Federal Electoral que se investiguen las actividades de otros partidos -- cuando exista motivo fundado para considerar que incumplen alguna de sus obligaciones o que sus actividades no se apegan a la Ley.

En cuanto a las prerrogativas de los partidos políticos, -- entre otras, se señalan las siguientes: que éstos tienen -- acceso en forma permanente a la radio y a la televisión; -- que pueden disponer de los medios adecuados para sus ta -- reas editoriales; que gozan de excepción de impuestos y de -- rechos, y disfrutan de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

De lo anterior se puede desprender que los partidos participan en forma abierta y directa en la vida política democrática del país, así como en la administración pública.

2.- Concepto de grupos de presión. -

Grupos de presión son aquellos que se identifican entre sí por sus intereses y que su fuerza en un momento dado se -- orienta a accionar en el mecanismo gubernamental.

Graeme C. Moodie y Gerald Studdert-Kennedy, definen el grupo de presión diciendo: "Por 'grupos de presión' entendemos, simplemente, todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste".

Y continúa diciendo que "La parte final de la definición - tiende a distinguir al grupo de presión de un partido político o grupo conspiratorio, mientras que el énfasis sobre las organizaciones lo distingue de una muchedumbre u otro conjunto espontáneo de individuos. Siempre de acuerdo con el uso establecido, no queremos decir, al denominar grupos de presión a una organización, que su objetivo único o incluso principal sea el de influir sobre el gobierno; sólo - decimos que, ocasionalmente, busca ese objetivo". (10)

A. - LOS GRUPOS DE PRESION COMO ENTIDADES SOCIO-POLITICO-ECO NOMICAS. -

Los grupos de presión son considerados generalmente como fenómenos naturales que se dan en la realidad social y cuyas actividades están íntimamente ligadas en la vida política - de los países democráticos.

Es característica de los grupos de presión su desarrollo e incluso proliferación en las países en que se da la libertad política en el juego democrático. Su existencia y el propiciar su desarrollo son necesarios para el mantenimiento de la libertad política en una comunidad, ya que los grupos contribuyen de una manera directa en el encauzamiento de la vida política del país. Sus opiniones ante los órganos de gobierno son generalmente todas en cuenta, es decir,

(10) MOODIE, Graeme C. y Gerald Studdert-Kennedy. Opiniones, públicos y grupos de Presión. Fondo de Cultura Económica. México, 1975 - p.p. 111 y 112.

el gobierno en su toma de decisiones considera la reacción de estos grupos que se dan en toda comunidad democrática.

Jean Meynaud clasifica los grupos de presión de la siguiente manera:

- 1.- Las organizaciones profesionales en donde actúan tres grandes sectores: patronal, agrícola y laboral.
- 2.- Agrupaciones de vocación ideológica. Categoría heterogénea, pues va desde los partidos políticos, las sociedades secretas (fransmasonería, por ejemplo), las sectas religiosas, los grupos racistas, las agrupaciones pretendidamente moralistas y otras.
- 3.- Grupos con diversos intereses (relatividad de la clasificación)... los grupos de presión se esfuerzan por establecer un vínculo entre una idea o un sistema de ideas y las medidas que solicitan o remiten... puede llegar el día en que el grupo deba descartar la ideología de que se sirvió ocasionalmente, o puede ser que los lazos ideológicos sean artificiales y aún falsos.

El mismo autor continúa diciendo, en cuanto a los elementos de poder de los grupos de presión, que estos son los siguientes:

- Básicos: El número de miembros y la capacidad financiera. Ambos son parcial y mutuamente sustituibles.
- El factor organización: Una máquina administrativa - bien conducida concluye por racionalizar la acción de la colectividad, al augurarle continuidad y orientarla convenientemente en donde intervienen la calidad de los dirigentes y la amplitud de la red de relaciones que logra constituir en el seno de los medios parlamentarios, de las oficinas ministeriales, de los órganos-

de formación de la opinión pública.

- El status social: Se refiere a la reputación de que goza el grupo ante el público, del juicio moral que sobre él recae.
- Acción individual y acción colectiva: En algunos países los grandes negocios evitan avanzar al descubierto sobre la escena política y su solución ideal es intervenir por el canal de una agrupación cuya presidencia esté en manos de un negociante mediano o pequeño. La presión del grupo sobre el aparato gubernamental puede ser ejercida por un número variable de individuos. (11)

En México, a través de la historia, los grupos de presión han variado en base a las circunstancias resultantes de la vida política nacional y las condiciones resultantes de las relaciones con otros países. Entre los grupos de presión más destacados en México se encuentran: la iglesia, los militares, las agrupaciones de comerciantes, industriales, financieros y grupos llamados de servicios; también las agrupaciones profesionales: obreros, campesinos, patronos de las diversas áreas de la producción.

B.- PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE PRESION EN LA VIDA COTIDIANA DE LA COMUNIDAD.-

El hombre es sociable por naturaleza. Ello implica que no puede vivir independientemente de los demás, porque parecería. Desde su aparición buscó el apoyo de su especie para hacer frente a los animales salvajes, para buscar alimento, para construir su refugio, para descubrir los misterios de la naturaleza y aprender a dominarlos. El hombre es él y-

(11) MEYNAUD, Jean. Los grupos de presión.- Edit. Eubeda. Buenos Aires, 1970. p.p. 11 a 34.

sus circunstancias, y estas circunstancias son: su origen, su medio, los fenómenos sociales de toda clase que en forma directa o indirecta repercuten en él y lo hacen actuar de determinada manera. El ser humano, desde su origen, -- busca unir sus fuerzas con las de otro hombre en persecución de fines comunes.

De ahí que, en épocas modernas, en toda comunidad surgen diversos grupos en los que sus miembros se unen en áreas de intereses, y estos grupos, a medida que se desarrollan políticamente, al margen de sus intereses por los cuales se crearon o unificaron, influye en el gobernante, en la toma de las decisiones de éste, a fin de que los actos de gobierno, repercutan en favor de su grupo de interés.

Así tenemos que en una comunidad municipal hay grupos como: asociaciones de colonos, asociaciones de comerciantes, de artesanos, de obreros, de campesinos, en las diversas áreas de la producción; en fin agrupaciones profesionales, y son las que con su actividad organizativa, en áreas de buscar sus objetivos, presionan a la autoridad para que actúe en su beneficio; a través de ellos se hace un real juego democrático, en tanto que el gobernante en sus decisiones toma muy en cuenta a estos grupos. Por ejemplo, en el caso de una norma o ley para el control de la distribución de bebidas alcohólicas, es lógico que se tome en cuenta la opinión de los grupos participantes en la producción y distribución de estas bebidas.

En las últimas fechas el gobierno mexicano ha establecido la política de consulta popular, y precisamente esta consulta se hace a los grupos significativos para el desarrollo de las diversas áreas de la administración. A ese respecto, Pablo González Casanova señala que: "Frente al México organizado del gobierno con su sistema presidencialista, su partido, sus uniones de trabajadores y frente a los factores de poder, también organizados como el ejército, la iglesia, los empresarios nacionales y extranjeros, hay-

un México que no está organizado políticamente. Frente a los grupos de interés y los grupos de presión que utilizan con más o menos eficacia la Constitución, la Presidencia, el Congreso, la Corte, los Gobiernos Locales y Estatales, los Partidos, los Sindicatos, las Cámaras Industriales y Comerciales, las Embajadas, la Prensa, hay un México cívicamente desarmado, para el que las instituciones y las leyes no son un instrumento que ellos manipulen, con el que ellos luchen, con el que ellos presionen. Frente al México político hay un México impolítico; que no lucha cívicamente, que carece de instrumentos políticos. Y este México impolítico, que no es sujeto político sino objeto político, no se limita a aquel sector de la población que por falta de cultura, de experiencia, es dominado, manipulado en sus propias organizaciones por las clases gobernantes, y que, organizado efectivamente en sindicatos, ligas, asociaciones, ve cómo esos organismos son controlados desde fuera o desde arriba.

Este México manipulado dentro de las organizaciones, también existe; pero hay otro México manipulado por las organizaciones, que está fuera de las organizaciones, un México para el que la organización es un elemento ajeno, una institución de los demás, de los ladinos, del gobierno, de los líderes sindicales, de los políticos. En la vida política de México se dan, pues, dos tipos de control: el control de las organizaciones populares y el control del pueblo no organizado por los organismos y las organizaciones gubernamentales o paragubernamentales, y en general por las organizaciones de las clases obreras, medias y altas de la población participante. Si las organizaciones populares que existen en buen número son controladas para que no manifiesten la inconformidad de sus coaligados, la inmensa mayoría de los ciudadanos ni siquiera tiene organizaciones para manifestar políticamente su inconformidad". (12)

(12) GONZALEZ Casanova, Pablo. La Democracia en México. Serie Popular Era. Cuarta Edición. México 1971. p.p. 144 y 145

C.- PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE PRESION EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE LA COMUNIDAD.-

De una manera real, que no formal, los grupos de presión - son muchas veces los que dan la pauta para la selección de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de los diversos partidos.

Hemos anotado en incisos anteriores que dentro de los grupos de presión más destacados se encuentran la iglesia, el ejército, las asociaciones de comerciantes, industriales y diversas agrupaciones profesionales. Podemos deducir que la labor de auscultación de los altos funcionarios de los partidos políticos, más que consultar a los miembros activos de los propios partidos, consiste en palpar la opinión que los grupos de presión tienen sobre su posible candidato.

En México podemos asentar que cuando el partido en el poder (PRI) ha sufrido derrotas en municipios o distritos electorales, más que estas hayan sido infligidas por partido de oposición alguno, son a causa de la oposición de los grupos de presión de fuera del partido oficial y de dentro del propio partido. Un candidato que no es de la simpatía o que no está ligado con los intereses de los grupos de poder o de los grupos de presión en un municipio o en una entidad federativa, tiene la derrota asegurada, hecho que luego provoca los llamados fraudes electorales. Los grupos de presión quieren, sin pertenecer abiertamente a un partido político, sin militancia en el mismo, ocupar posiciones dentro de la administración, obvio decirlo, para protección de sus intereses. Esto no es privativo de México.

En Estados Unidos acontecen hechos semejantes. Las élites de poder las componen, igualmente, los empresarios de la industria, de la agricultura, comerciantes y finalmente grupos de cuello blanco, es decir, la amplia burocracia pública y privada. Como dice Wright Mills, "El primer hecho

importante sobre los políticos norteamericanos de la élite, en general, es que nunca han sido representativos de un corte vertical del pueblo norteamericano. Casi seis de cada diez de ellos llegaron a la eminencia política procedentes de circunstancias familiares muy prósperas. Eran muchachos acomodados cuyos padres eran por lo común hombres prósperos y con frecuencia ricos. En tanto que las oportunidades de lograr la eminencia política descansan en los antecedentes familiares, estos políticos han tenido muchas más oportunidades que el norteamericano medio: sus familias pudieron darles ventajas obvias en la selección y el desarrollo de sus carreras. Además, seis veces más vienen de la cima que de la base misma de la sociedad norteamericana". (13)

"En la campaña política de 1952, dice en otro lugar de su obra el mismo autor, ninguno de los principales candidatos tropezó con el problema de los grupos de cuello blanco. Esto fue así a pesar de la supuesta importancia del voto independiente, que es en gran medida, aunque no totalmente, un voto de los grupos de cuello blanco.

No obstante, la falta de ruido político no elimina la insistencia del problema. Al lado del problema agrícola y del problema obrero, existe actualmente en los Estados Unidos un problema de los grupos de cuello blanco. No necesito subrayar esto porque todos lo sabemos. Los que se dedican a la administración de las oficinas lo saben porque, en primer lugar, por ser ellos mismos empleados de cuello blanco, son personalmente una parte del problema; y segundo, por ser patronos o consejeros de los patronos, porque tienen que ver profesionalmente con el problema de los grupos de

(13) MILLS, Wright C. Poder, Política, Pueblo. Fondo de Cultura Económica, Edición preparada por Irving L. Horowitz. Trad. de Julieta Campos. México, 1973. p. 147.

cuello blanco" (14)

"En consecuencia, continúa diciendo Mills, me parece que nos enfrentamos a dos problemas. Uno se refiere al aparato político de muchos países subdesarrollados. El segundo se refiere al problema de los valores democráticos. Los dos problemas se interrelacionan.

Las camarillas, clases e instituciones gobernantes en el mundo subdesarrollado la pasan frecuentemente muy bien. ¿Por qué habrían de querer un cambio? Dado el desarrollo desigual que el profesor Lambert nos ha explicado tan claramente, los sectores desarrollados dentro del mundo desarrollado, en la capital y en las costas, son un tipo curioso de potencia imperialista, con colonias internas, como si dijéramos. A veces son estados, pero no realmente naciones y los estados que dominan son frecuentemente parásitos en la economía más que instrumentos para crear una economía nueva. Muchas veces el aparato político del país subdesarrollado está lleno de políticos capitalistas; en ocasiones, en realidad, el aparato de gobierno es una red de negocios sucios; los hombres se colocan bien y se conservan en los grandes puestos sobre el supuesto de que las cosas no pueden hacerse legalmente... Me parece que muchas veces es más importante que el tradicionalismo de las poblaciones indígenas y otros muchos problemas semejantes. Por supuesto, la sociedad superdesarrollada es también, con frecuencia, una red de negocios, pero la "tajada" es mayor y se reparte más. Tiende a haber más gente incluida". (15)

(14) MILLS, Wright C. Op. Cit. p. 101

(15) Ibi. p. 112

En cuanto a la situación de México, Pablo González Casanova asienta que "No conocemos estudios serios y sistemáticos sobre la manipulación política de los ciudadanos. Por la prensa y la experiencia cotidiana, por los debates públicos en que se mezclan la verdad, la pasión y la demagogía, sabemos vagamente que existe el voto automático, el voto colectivo; que se dan fenómenos de fraude electoral, de venta de votos, de colocación en las urnas de votos prefabricados, de elecciones en que votan los muertos, etc... Pero ignoramos hasta que punto se trata de fenómenos generales o localizados en ciertas zonas, o que ocurren en unos momentos y en otros no. Es muy difícil hacer una estadística de la forma máxima de manipulación de la ciudadanía, que es el fraude electoral, o hacer una geografía del fraude, hacer un análisis estratificado del fraude por regiones, cultura, grupo o clase; si en general la investigación de los fenómenos políticos presenta obstáculos considerables, este tipo de investigación que nos permitiría hacer generalizaciones fundadas es más difícil aún". (16)

D.- DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS DE PRESION Y LOS PARTIDOS POLITICOS.-

Para concluir este capítulo, cabe señalar algunas diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos. Históricamente los grupos de presión siempre han existido dentro del propio aparato gubernamental o fuera del mismo. En México los grupos de presión, como el ejército, la iglesia y las agrupaciones de comerciantes, artesanos, industriales, etc., tuvieron cabida formalmente en las estructuras políticas electorales durante la Colonia y en México Independiente.

Los partidos políticos son más recientes. En México cobran existencia material, como corrientes políticas, a partir de la consumación de nuestra Independencia; desde un punto de vista eminentemente legal, desde que las leyes electorales les dan reconocimiento; y constitucionalmente se les da reconocimiento hasra la reforma política de 1977.

Los partidos políticos tienen una función esencialmente política. En cambio el grupo de presión, formalmente, tiene intereses u objetivos diferentes al político; sin embargo, materialmente participan en la política, incorporándose a uno u otro partido según sea quien les garantice los intereses particulares que persiguen.

Los grupos de presión en algunos casos tienen personalidad jurídica reconocida para objetivos diferentes a los políticos. El partido político, en cambio, tiene reconocida personalidad jurídica y reconocidos sus objetivos políticos.

El grupo de presión es una organización natural del hombre en defensa de sus intereses particulares, en tanto que el partido político es una organización formalmente superior para alcanzar el poder político o sostenerse en él.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO EN MEXICO A TRAVES DE LA HISTORIA1.- Epoca Prehispánica.-

Entre los aztecas el calpulli era una unidad económica autosuficiente, es decir, sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia.

Además de ser una institución económica, el calpulli era una unidad de muchas familias que trabajaban y convivían cotidianamente; tenía también sus propios dioses y sus propias festividades religiosas. Contaban con un jefe militar que cuidaba del orden y con representantes comunales designados por la misma colectividad. (17)

En cuanto al aspecto económico, cabe destacar que cada calpulli tributada tanto al imperio azteca como al tlatoani en particular; no obstante eso, constituía una unidad autónoma desconcentrada. En realidad el imperio azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización interna política, económica, militar y religiosa de las comunidades. De ahí que cada calpulli tenía su propio gobierno, constituido por un Consejo de Jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia. El tecuhtli era el jefe militar y se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.

Sacerdotes, médicos y hechiceros.- Estos elementos en el calpulli fueron determinantes en el desarrollo del mismo.

(17) SEMO, Enrique. Historia del Capitalismo en México, los orígenes-1521.

Los sacerdotes se encargaban de transmitir los valores religiosos que habían de estar presentes en todas las actividades de la comunidad.

Los médicos, que a la vez eran hechiceros, de acuerdo con la concepción mitológica que tenían y los conocimientos profundos sobre las diversas propiedades curativas de los vegetales, se encargaban de preservar la salud de los miembros de la comunidad.

Así pues, el calpulli fue la célula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento.

2.- La Colonia.-

El desarrollo histórico de México es abundante en experiencias respecto a las comunidades como antecedentes del Municipio. Además del calpulli, tenemos en el México colonial el antecedente jurídico del municipio en la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de Veracruz en el año de --- 1519; esta forma de organización política que da la conquista va a fundirse con la forma azteca, y conjugadas ambas dan el municipio actual. En cuanto a la fundación del primer municipio de la conquista, Bernal Díaz del Castillo, en su obra "Historia verdadera de la conquista de la Nueva España", dice: "Después que hubimos hecho liga y amistad con más de treinta pueblos de las sierras, que se decían los totonaques, que entonces se rebelaron al gran Moctezuma, y dieron la obediencia a Su Majestad, y se prefirieron de nos servir, con aquella ayuda tan presta acordamos de fundar la Villa Rica de la Veracruz, en unos llanos, media legua del pueblo, que estaba como en fortaleza que se dice Quiauitlan, y trazada iglesia y plaza y atarazanas, y todas las cosas que convenían para ser villa, e hicimos una-

fortaleza y desde en los cimientos, y en acabarla de tener alta para enmaderar y hechas troneras y cubos y barbaca --nas, dimos tanta prisa, que desde Cortés, que comenzó el --primero a sacar tierra a cuestras y piedras y ahondar los --cimientos, como todos los capitanes y soldados, a la con --tinua entendíamos en ello, y trabajábamos por acabarla de --presto, los unos en los cimientos, y otros en hacer las ta --pías, y otros en acarrear agua, y en las caleras, en hacer ladrillos y tejas, y en buscar comida; otros en la madera, los herreros en la clavazón, proque teníamos dos herreros, y de esta manera trabajamos en ello a la continua desde la mayor hasta el menor, y los indios que nos ayudaban; de ma --nera que ya estaba hecha iglesia y casas y casi la fortale --za. Estando en esto parece ser que el gran Moctezuma tuvo noticia en México cómo le habían preso sus recaudadores y --que le habían quitado la obediencia, y cómo estaban rebela --dos los pueblos totonaques; mostró en tener mucho enojo de Cortés y de todos nosotros, y tenía ya mandado a su gran --ejército de guerreros que viniesen a dar guerra a los pue --blos que se le rebelaron, y que no quedase ninguno de --ellos con vida, y para contra nosotros aparejaba de venir --con gran pujanza de capitanaías; y en aquel instante van --los dos indios prisioneros que Cortés mandó soltar, según --he dicho en el capítulo pasado. Y desde que Moctezuma en --tendió que Cortés les quitó de las prisiones y los envió a México, y las palabras de ofrecimiento que le envió a de --cir, quiso nuestro Señor Dios que amansó su ira y acordó --de enviar a saber de nosotros, qué voluntad teníamos, y pa --ra ello vinieron dos mancebos sobrinos suyos, con cuatro --viejos, grandes caciques, que los traían a cargo..." (18).

(18) DIAZ del Castillo, Bernal. Historia verdadera de la conquista --de la Nueva España. T. I. Edit. Pedro Robredo. México, 1944. --p.p. 191-192.

Fundación de la Villa Rica de la Veracruz, según las Cartas de Relación de Cortés.- En la primera Carta de Relación de fecha 10 de julio 1519, titulada "De la justicia y regimiento de la Rica Villa de la Veracruz a la Reina Doña Juana y al Emperador Carlos V, su hijo", en el preámbulo se dice: "Habiendo, pues, el capitán Hernán Cortés calado algo de la tierra, acordó de fundar una nueva población en la cual, echado el principio y tomado su sitio, le puso por nombre y le llamó la Rica Villa de la Veracruz. Y puesto en ella alcaldes y regidores y otros oficios, el dicho capitán general Don Hernando Cortés, el Cosejo de Justicia, Regidores y Tenientes de la dicha Villa, acordaron de enviar a España dos Procuradores a la Reina Doña Juana y al Rey Don Carlos su hijo, nuestros Señores, con las primicias nuestras de las riquezas de aquella tierra que comenzaba en nombre de sus Altezas a conquistar; y partiéndose los Procuradores de la dicha Rica Villa de la Veracruz, vinieron a España, y llegaron a Valladolid en el principio del mes de abril del año de quinientos veinte, en la Semana Santa, estando el Rey Don Carlos, Nuestro Señor, en principio de camino para Alemania, a recibir la Corona Imperial; y presentaron a Su Majestad lo que traían y una carta que el Cabildo, Justicia y Regidores de la dicha Villa Rica de la Veracruz escribieron a Sus Altezas cuyo tenor es el siguiente: Muy altos y muy poderosos, excelentísimos príncipes, muy católicos y muy grandes reyes y señores: Bien creemos que Vuestras Majestades, por letras de Diego Velázquez teniente de almirante en la Isla Fernandina, habrán sido informados de una tierra nueva que puede haber dos años poco más o menos que en estas partes fue descubierta, que al principio fue intitulada por nombre Cozumel y después la nombraron Yucatán, sin ser lo uno ni lo otro, como por esta nuestra relación Vuestras Reales Altezas mandarán ver.. (19)

(19) CORTÉS, Hernán. Cartas de Relación. Editores Mexicanos Unidos, - S. A. México, 1964, p.p. 17 a 20.

Expansión colonial.- La Colonia implicó la fusión de dos razas en lo político, cultural y económico, dando como conclusión el nacimiento de una nueva nacionalidad, la mexicana. Como es natural, aquí predominaron los conquistadores, sin negar la raigambre autóctona.

A medida que la conquista va avanzando, se van creando nuevas poblaciones o municipios y en buena medida se van destruyendo formas económicas, sociales, políticas y culturales de los indígenas, e instaurándose nuevas formas de producción y de organización de gobierno.

En la época de la Colonia la producción económica estuvo sujeta al control de la Metrópoli. Ello implicó que tales actividades estuvieran organizadas en base a factores externos que determinaron la creación de regiones económicas, atendiendo a los intereses de la Metrópoli; esto es se crearon los principales centros de producción y de ahí los principales municipios en base al interés de la Colonia por la explotación de los recursos naturales de la tierra conquistada. Así tenemos, a guisa de ejemplo, que las principales ciudades de esa época son: la propia Ciudad de México, Real del Monte, Pachuca, Guanajuato, San Luis Potosí, Fresnillo, Zacatecas, Sombrerete y Durango.

Alrededor de esas ciudades obligaban a los indígenas a establecer sus chozas, para tener la mano de obra necesaria. Para ello, también creaban el templo para la adoración de los santos de la nueva religión. En los poblados antes mencionados estaba como base fundamental la explotación minera.

La Colonia no solamente modificó la forma de vida económica de los indígenas en cuanto a la intensidad de la explotación minera, sino que también se aportaron avances en la explotación agrícola, ya que la dieta del indígena es-

taba basada fundamentalmente en el cultivo del maíz, frijol, y chile. Existía sin embargo una gran variedad de plantas, dependiendo de las condiciones ambientales del lugar; plantas alimenticias, plantas medicinales y plantas que servían para las artesanías. Practicaban el cultivo del cacao, algodón y árboles frutales. La calabaza, en distintas variedades, aportaba como alimento la pulpa, semilla y flor y el resto lo utilizaban para hacer vasijas. El chayote proporcionaba fruto y raíz. Tenían verduras como: el jitomate, el miltomate, el huauzontli y varias yerbas como el epazote. Entre las semillas eran importantes: el huauhtli o alegría, utilizado en tierras frías para hacer una masa, el tzoalli, que se preparaba como el maíz en forma de tamales y atole.

De estos cultivos indígenas podríamos seguir mencionando una variedad muchísimo más amplia, pero desde el punto de vista económico cobraba poca importancia. Los conquistadores introdujeron productos como el trigo, que fue la especie que primero se propagó en las fértiles tierras del centro, en el Valle de Atlixco y en Puebla. Con la expansión hacia el norte, se aprovecharon las tierras del Bajío. Otro cultivo comercial fue la caña de azúcar, favorecido este cultivo gracias a la protección que la Corona daba a los dueños de los campos cañeros, así como a los dueños de molinos, ingenios y trapiches que elaboraban el azúcar y las melazas y que destiladas preparaban los aguardientes que vendían en ciudades y reales mineros.

Otro cultivo fue el de la vid y el olivo, así como la more ra para la cría del gusano de seda. Este último, fue favorecido por la Corona española, aunque después sufrió una decadencia por la competencia de los productos de seda que llegaban de China y de las Filipinas. (20)

En fin, la fusión de las dos culturas se da en la actividad económica, y particularmente en materia agrícola y ganadera. En esta última rama de la producción, el primer animal que trajeron los conquistadores fue el caballo, que al principio resultó ser muy costoso su traslado, pagándose a precio de oro. Pronto se aclimataron y abundaron las manadas de caballos en la Nueva España y el precio bajó considerablemente. Mediante este animal se facilitaron las comunicaciones en el territorio conquistado, y mediante el ganado mular la transportación de los minerales cobró gran auge. Otra especie fue el cerdo, que también fue introducido por los españoles. El ganado vacuno fue el que más rápidamente se extendió, pues en quince meses casi se duplicaba el número de reses. La reproducción de este ganado permitió que hubiese más oferta de productos derivados del mismo; sin embargo, al bajar los precios se afectó la economía y el interés por la explotación ganadera. (21) Estando en pleno apogeo la expansión y explotación económica en la Colonia, se crearon ciudades importantes como Guadalajara y Mérida, en calidad de centros de orden administrativo y militar.

Así también, Veracruz y Acapulco como centros importantes para el comercio exterior, y , como es natural, alrededor de estas ciudades o centros de población se aglutinaban habitantes de las comunidades indígenas cercanas, agrandándose por tanto estos centros poblacionales. De esta manera, la Corona Española decidió dividir el territorio en cinco reinos: Nueva Españaⁿ, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la Provincia de Yucatán. Cada reino estaba dividido en provincias representadas por alcaldes -

(21) Ibid. p. 46.

mayores o corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino. Este período colonial estuvo regido en su sistema político por un sistema central peninsular, integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias. Este último era la institución establecida en España para la administración de justicia de las colonias americanas.

También por la Audiencia, que era un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores, y un dispositivo local compuesto por los cabildos y sus oficiales.

Cabildo indígena.- En el proceso de conquista la organización municipal progresó rápidamente, ya que se aprovecharon las infraestructuras sociológicas y económicas, así como políticas de los pueblos indígenas y a la vez institucionalizaron el poder español sobre estos pueblos. El funcionamiento del cabildo indígena fue objeto de una doble dependencia, ya que dependían del poder central peninsular, representado por el rey, sus secretarios y el consejo de Indias, y del poder central novohispano, constituido por el virrey y la Audiencia Real.

Los ayuntamientos indígenas, para su funcionamiento, tomaron como base la estructura política inmediata anterior, o sea la indígena. En cuanto a la elección de los integrantes de los ayuntamientos indígenas, se respetó, como se dijo, la tradición del lugar, es decir, se preservó la sucesión tradicional. Sin embargo, también se dio una forma de elección de tipo restringido y amplio.

En la primera sólo participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos macehuales, y en la segunda los vecinos de la comunidad. Por lo que se refiere al número de funcionarios que habían de integrar los ayuntamientos, la Corona Española decidió que en las poblaciones pequeñas sólo hubiera un alcalde y un regidor y en las de ma-

por importancia debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores. Es de notarse que desde aquellos tiempos influían los españoles en la elección o en la designación. Esto -- fue restando poder a los pueblos indígenas, a tal grado -- que fueron perdiendo conexión genealógica o dinástica con sus antecesores y a la vez estos cabildos indígenas casi -- no tenían conexión con los poderes provinciales españoles, mucho menos con el centro, por lo que casi se fueron disolviendo. Sin embargo, mientras existieron, tuvieron funciones muy concretas, tales como hacer la recaudación de tributos, y entregarlos a los españoles; distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, cuyo producto se apropiaban los españoles; así mismo, tenían la obligación de cooperar para el proceso de la evangelización; en conclusión, el cabildo indígena, más que para fortalecer a la comunidad, estaba encaminado al reforzamiento del proceso de conquista. Otra de las funciones que tenía las autoridades municipales o cabildos indígenas era la de encargarse de la planeación de nuevos caminos; suministros de agua; dictar normas para el comercio, interno y con otros pueblos, así como participar en la fijación de normas para combatir los males sociales como el alcoholismo y la vagancia.

Como anotamos antes, los españoles interferían la actividad de los cabildos indígenas. A la vez, los cabildos indígenas de ninguna manera permitían que estos intervinieran, pero la fuerza de la conquista finalmente sometía a la comunidad indígena y a su cabildo y en el propio desarrollo social se estaba dando la fusión sociológica de las dos razas, española e indígena; esto, aunado al hecho de que en algunas poblaciones ya los indígenas se resistían a ocupar cargos municipales que al principio eran honoríficos, aunque después fueron remunerados, pero todo era en favor del fortalecimiento de la conquista; por estas circunstancias, el cabildo indígena se aniquiló, y de plano --

quedó finalmente el cabildo con el corte español. (22)

Cabildos españoles.- En los primeros años de la conquista, los españoles gozaron de cierta independencia en relación a la metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona Española, y, por otro, el poder con el que contaban los conquistadores por ser los responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, fueron hechos que permitieron la existencia, por un tiempo breve, de la autonomía municipal.

La autonomía municipal, en los primeros años de la conquista, se manifestó a través de los dos tipos de cabildos, los abiertos y los cerrados. En el cabildo abierto, se convocaba a los vecinos de más influencia en la comunidad, y, en reunión con los integrantes del propio cabildo o ayuntamiento, se discutían los problemas referentes al proceso de conquista y a la integración de la población indígena, como a la propagación de la religión católica. En esa virtud, cobraban importancia los encomenderos, los religiosos, los militares y los recolectores de tributos, en las sesiones de los cabildos.

Cabe señalar que eran todos escuchados, pero el cabildo abierto no tenía facultades de decisión, es decir, se comentaban los problemas, pero no se resolvían ahí por mayoría de votos, sino que se tomaba nota de las opiniones ahí vertidas, para después, en cabildo cerrado, resolver en definitiva la problemática planteada. Por lo tanto, hemos de señalar que el cabildo abierto era una especie de reunión de -

consulta con las personas representativas de la comunidad. El cabildo cerrado era la reunión de funcionarios del ayuntamiento que resolvían en definitiva. Por otro lado, en esta misma etapa de autonomía municipal de la Colonia, nos encontramos con las Juntas de Procuradores, que eran aquellas en las que se reunían representantes de ciudades y villas para discutir los problemas que les eran comunes a todos, y de estas Juntas resumían las peticiones que habrían de formular al rey español, sobre todo las referentes a las perpetuidades de encomiendas. Finalmente cabe anotar que con esta relativa independencia de los ayuntamientos o cabildos de españoles, se avanzó en la administración de la Nueva España, aunque eran a la vez la parte constitutiva de la Corona de Castilla. Es digno de hacer notar que a medida que se fortalecía este proceso de la institucionalización del municipio en la Nueva España, aumentó grandemente la intervención de la monarquía española en la Nueva España, o sea que el mismo expansionismo, lejos de fortalecer al municipio en su independencia, lo ligó más a la Corona.

La designación de los integrantes de los cabildos fue a través del método de elección, con algunas variantes durante el proceso de la conquista y colonización. Por ejemplo, al principio los jefes expedicionarios fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombraban representantes del ayuntamiento. En efecto, para su designación se organizaba la municipalidad mediante una elección popular, -- siendo el nombramiento por el conquistador el método más usual, y de ahí, al término de su cargo, que al principio duraba un año, los funcionarios nombraban a sus sucesores y éstos no podían reelegirse hasta un año después del fin de su servicio, aunque en la práctica esta disposición casi no se acataba. Ya para entonces era común que los puestos se alternaran entre parientes, manteniéndose un poder oligárquico.

Otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales por Órdenes de la Corona Española. Así, se dice que a mediados del Siglo XVI Felipe II dispuso que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento del rey y de los funcionarios mismos, pues... " Los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a manos de las familias más acaudaladas. Surgió así un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos que deberían ser sus representados". (23)

Otro método más de designación de integrantes de los ayuntamientos, fue la designación de regidores a perpetuidad, hecha por la Corona Española; estos regidores actuaban al lado de los demás miembros del ayuntamiento que eran electos año con año, e intervenían en las decisiones del propio ayuntamiento.

Funciones de los cabildos españoles.- Las principales eran las siguientes: la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios, y la administración municipal propiamente dicha, que estaba a cargo de los regidores. Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y en los criminales; al cabildo fue un tribunal de apelación, aún de las propias decisiones de los alcaldes. (24). Sin embargo, la Corona mandó constantemente jueces especiales que limitaron las decisiones de dichos funcionarios municipales.

En lo que se refiere a asuntos administrativos y de buen -

(23) OTS CAPDEQUI, José María. El Estado español en las Indias. Fondo de Cultura Económica. México 1976. p.62

(24) NAVA, Guadalupe. Cabildos de la Nueva España. S.C.P. México 1973, p. 26.

gobierno, el municipio se encargaba del adorno de la ciudad, del mejoramiento de obras públicas, de algunas reglamentaciones de tipo económico como la fijación de precios de productos y salarios, de la recaudación de tributos locales, de la inspección de cárceles y hospitales, de la administración de terrenos públicos y de la vigilancia de la morla pública; así mismo, al municipio le estaba encomendado reglamentar la actividad de los talleres artesanales.

En materia de distribución de productos, el municipio cobró gran importancia porque, como hasta la fecha, ha sido un problema para toda la población el acaparamiento de mercancías por algunas personas para luego provocar el alza de los precios y así sacar mayores utilidades en perjuicio de la comunidad, sin importar los trastornos que sufre la población. Por ejemplo, en el siglo XVI, cuando en la Colonia azotaron epidemias, pestes y hambrunas, hubo gran escasez de productos alimenticios y las reventas provocaron el alza desmedida de los precios, por lo que se crearon, bajo la vigilancia de los ayuntamientos, dos instituciones municipales: los Pósitos y las Alhóndigas. Los Pósitos tenían como función específica proporcionar grano barato a indios y españoles pobres, y las Alhóndigas tenían como función principal evitar todo tipo de intermediarios en la comercialización de los productos básicos. Para ese efecto, se dictaron disposiciones en el sentido de que fuera de la Alhóndiga no se pudiera vender trigo, harina, cebada, grano y otros productos básicos.

En cuanto a las fuentes de ingresos de los cabildos, éstas tenían dos ramos: los propios y los arbitrios. Los propios eran los que provenían del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios. Los arbitrios eran aquellos que se cobraban a los negocios mercantiles por el desempeño de oficios principalmente. Estos dos tipos de ingresos fueron muy deficientes. Las vías más idóneas fue

ron las referentes a la recolección de tributos.

Las intendencias.- A fines del siglo XVIII se acentuó en mayor medida la centralización del poder de la Corona, procurando marginar a instituciones como la iglesia y las entidades gubernamentales de la propia Colonia. Esto está aconteciendo en la época en que muere Carlos II, último monarca de la casa de los Habsburgo, y es designado rey de España Carlos III, representante de los borbones, y éste, con un espíritu reformador, trae cambios readicales a la Nueva España; inspirado en los sistemas político-administrativos de Francia, crea en México las intendencias, que están a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española, limitando estos las funciones autónomas de los ayuntamientos de la Nueva España, especialmente en lo que se refería a finanzas, a tal grado que en la Ciudad de México el rey de España ordenó establecer en 1767 una Contaduría General que llevase el control de todas las municipalidades, a fin de informar cotidianamente el estado de las mismas a la Junta de la Real Hacienda Española, y para gravar más la situación de dependencia de los municipios al poder central del virreynato y de la Corona Española, el virrey, por acuerdo del rey de España, nombró regidores para discutir con los empleados municipales los negocios de la localidad.

Por otro lado, el intendente se encargaba de organizar las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales, en fin, todas las actividades quedan encomendadas al intendente, que era nombrado por el rey de España, y al regidor, que era nombrado por el virrey, de donde el municipio perdió totalmente su autonomía.

Sin embargo, esa pérdida de autonomía repercutió en la pro

pia infraestructura del mando de la Corona en la Nueva España, toda vez que los criollos, constituyendo la base fundamental de las comunidades municipales y habiendo una contradicción entre los españoles venidos de la península y los nacidos en el territorio de la Nueva España, se agudizaron las dificultades y reclamaron autonomía para los municipios en lo que se refiere a sus cabildos. La ciudad de México fue el portavoz de la inconformidad de los criollos, y esta inconformidad habría de provocar los primeros indicios de la lucha por la independencia de México. Otras ciudades en que se manifestó esa inconformidad fueron las de Chihuahua, Monterrey, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Guadalupe, Valladolid, Puebla, Querétaro y otras más, en las que los comerciantes se unieron, e igualmente los proveedores de minerales y agricultores, para protestar por la desmedida intervención de los poderes peninsulares en los ayuntamientos, y ésto provocó que de nuevo renacieran los cabildos abiertos, y en esas reuniones se propusieron cambios en las estructuras socioeconómicas de la Colonia, para resolver las imperiosas necesidades por las que estaban pasando; entre otras peticiones se plantearon la de supresión de los tributos, y así mismo, exigieron su participación en el proceso de ministros de Real Caja, de la Real Junta de Unión de Rentas Reales. En estos cabildos abiertos participaron los hombres más representativos de las comunidades, como operarios, artesanos, contadores, ensayadores, diputados de minería y consulares administradores de rentas, mineros, comerciantes, diputados de comercio, párrocos, tenientes, letrados, indígenas, escribanos y, en fin, miembros de los diversos sectores de las clases sociales, de donde, con esta participación de la población en las diversas comunidades, la democracia dio una gran avanzada que no pudo soportar el verreinato, ni la Corona-convirtiéndose este tipo de municipios con sus respectivos cabildos en los centros de agitación o efervescencia más importantes para el reclamo de la independencia, a que finalmente llegó México.

3.- El México Independiente.-

Al principio del México independiente, la evolución del municipio se vió afectada particularmente por las consecuencias políticas y económicas resultantes del propio movimiento independentista.

Iniciado el imperio de Iturbide, de conformidad con el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba de 24 de agosto del mismo año, se inicia a partir de ahí una reorganización de la administración que la hacienda pública se hallaba con fuerte déficit, a tal grado que fue necesario hacer algunas concesiones para dinamizar la economía, así como dictar medidas para el control de precios y apoyo a la producción nacional. Así tenemos que el maestro Agustín Cué Cánovas, en su obra "Historia-Social y Económica de México, 1521-1854". señala lo siguiente: " El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer Congreso Mexicano, convocado en virtud de Plan de Iguala, que a propuesta del diputado Fagoaga declaró: 'La soberanía nacional reside en este Congreso Constituyente', reservándose además para sí el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión y delegando interinamente el Ejecutivo en las personas que componían la Regencia. Una comisión del Congreso se encargó de comunicar a la Junta-Gubernativa que las funciones de ésta habían cesado. La Regencia se presentó ante el Congreso a prestar el juramento de reconocer la soberanía de la Nación presentada por el mismo y obedecer los decretos, leyes, órdenes y Constitución que este dictase.

"Uno de los asuntos más urgentes que se presentó al Congreso fue el proveer a la Regencia de los recursos necesarios para cubrir los gastos del ejército y de la administración pública. Se consideró indispensable disminuir los gastos y arbitrarse recursos, como medida inmediata, acordando la venta de las fincas de temporalidades de los jesuitas, lo que provocó una enérgica oposición que impi-

dió que esta medida pudiera llevarse a la práctica. En un examen de los ramos generales de Hacienda existentes durante el régimen colonial, el Secretario de Hacienda expresaba: 'Los ramos permanentes que han ingresado hasta ahora a las tesorerías públicas, se clasificaran por el gobierno español con cuatro diversas denominaciones, a saber: comunes, remiscibles, particulares y ajenos'. Con el producto de los primeros se pagaban los gastos del Estado de virreinato. Los productos líquidos de los segundos se remitían a España, los de los terceros estaban destinados a objetos particulares. Los últimos, por no pertenecer al erario, sólo gozaban de la protección y cuidado del gobierno, a efecto de que fuesen bien administrados... Pero la Junta Gubernativa, en lugar de buscar alivio a la crisis hacendaria por la que el país atravesaba, se había ocupado en dictar decretos que suprimían varias contribuciones. En cambio, se aumentaron los gastos de la administración con la creación de empleos, el otorgamiento de ascensos, el mantenimiento de las tropas españolas capituladas y la necesidad de sostener un ejército nacional que había aumentado hasta cerca de ochenta mil hombres. Habiendo crecido los gastos de una tercera parte, las contribuciones habían sido disminuídas aproximadamente en una cuarta parte. Era necesario que el Congreso recientemente instalado, se avocara a la resolución del problema financiero, clave de todos los demás problemas que afligían al país". (25)

En 1822 se proclama un plan desconocer a Iturbide. Este plan cobró fuerza en algunas regiones del país, en virtud de ese espíritu localista, acentuado en algunos Congresos

(25) CUE Cánovas, Agustín. Historia social y económica de México - (1521-1854). Edit. Trillas. México 1974. p.p. 258 a 260.

locales que ejercían el gobierno de las provincias en forma interina y en oposición al centralismo de que habían sido víctimas en la época colonial. Bajo este ambiente cobra fuerza la corriente federalista y de la misma manera la corriente centralista. Los federalistas deseaban una autonomía de los estados al estilo norteamericano. En cambio los centralistas aspiraban a una república al estilo francés, en la cual las decisiones se tomarían desde el centro. Una vez caído el imperio de Iturbide y que se elabora el plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, se señalaron ciertos lineamientos para la organización municipal.

Sin embargo, una vez que se expide la Constitución de 4 de octubre de 1824, en que México se convierte en una República federal, por primera vez se fijan las bases de una organización política y territorial, concediendo autonomía a los Estados, pero lamentablemente no da las bases para la organización municipal, de donde los municipios, a partir de ahí, funcionan en base a las antiguas normas y costumbres de la Colonia. En cambio la Constitución de 1836, conocida como las Siete Leyes Constitucionales, sí establecen bases para el funcionamiento del municipio, -- anotándose que las autoridades municipales deberían ser nombradas por elección popular. Así mismo, daba derecho a los ayuntamientos para coleccionar e invertir sus rentas e impuestos.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 14 de junio de 1843, se organizó el gobierno en una forma centralista y con poder absoluto para Santa Ana. En ellas se estableció que la República quedaba dividida en distritos, partidos y municipios.

Los municipios quedaron supeditados a los gobernadores y a las asambleas departamentales, que a través de ordenan-

zas regían los servicios públicos de los municipios. Asimismo, estas asambleas designaban a los funcionarios de los ayuntamientos.

En 1846, a través de movimientos populares, dados los conflictos e intervenciones extranjeras, se fortalece el espíritu nacionalista y se derogan las Bases Orgánicas de la República, que daban poder absoluto a Santa Ana, y se restituye la vigencia de la Constitución de 1824.

La Constitución de 1857.- Esta constitución es producto de la lucha de los liberales contra los conservadores. En este Congreso Constituyente están fortalecidos los liberales, fundamentalmente en virtud de las derrotas que sufrieron los conservadores, sobre todo en cuanto a la intervención extranjera. Dentro de los liberales se encontraban dos corrientes: los puros y los moderados. Entre los primeros, que eran radicales, se encontraban Benito Juárez, Juan Alvarez, Valentín Gómez Farías, Santos Degollado, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez y otros más. Los grupos moderados estaban en contra del clero, pero no aceptaban totalmente las reformas revolucionarias que implicaba el nuevo Constituyente.

Los principales líderes de los moderados eran Herrera, Arista, Manuel Doblado, Comonfort. Finalmente, después de largas luchas, cabe señalar que, aunque constantemente se hicieron menciones al municipio libre, sobre todo en lo que respecta a la administración del Distrito Federal, la Constitución de 1857 no incluyó las bases para el funcionamiento del municipio.

Uno de los defensores más destacados del municipio y particularmente de la búsqueda de la democracia para el gobierno del Distrito Federal, fue el constituyente José María Castillo Velasco.

En la sesión de 16 de junio de 1856, presentó proyecto para llevar a nivel constitucional los principios sobre los que habría de basarse la administración de los municipios y en la sesión del 7 de julio se anota que "para llenar - el vacío que se nota en cuanto al poder municipal, el orador (Castillo Velasco) presentó sus adiciones sobre municipalidades, que pueden ser perfeccionadas por otros diputados. (26).

En la obra "Las crónicas del Congreso Constituyente 1856-1857", de Francisco Zarco, se señala que: "El señor Castillo Velasco, como representante del Distrito, rechaza -- enérgicamente las injuriosas especies que se han proferido contra esta ciudad, diciendo que suspira por los tiempos de Felipe II. Las mil pruebas que ha dado de ilustración y de amor a la libertad, desmienten injuria tan gratuita. Se ha creído que hay incompatibilidad entre el poder local y el federal y esto no es exacto, porque la -- Constitución determina cuál es la órbita que a cada uno -- corresponde..." (27).

En sesión de 31 de enero de 1857, José María Castillo Velasco expresó: "... Se quiere, sin apariencia de razón, - que el Distrito viva bajo dos tutelas, la de los Estados- y la del Gobierno, que no es más que la dictadura sin trabas y sin reglas. El Distrito es el asno de la fábula. - Van y vienen revoluciones, ocurren cambios políticos y, - en el centralismo y en la dictadura y en la federación, - el gobierno, sea el que fuere, siempre manda en el Distrito con la punta del pie, para emplear una frase que, aunque vulgar, es enteramente exacta. El Distrito, cansado-

(26) ZARCO, Francisco. Las Crónicas del Congreso Constituyente (1856-1857). El Colegio de México, 1957. p. 235.

(27) p. 815.

de tan precaria situación, esperó mucho de la Revolución - de Ayutla, la abrazó con entusiasmo y saludó con júbilo la reunión del Congreso Constituyente. Sus esperanzas eran - ilusiones, han salido fallidas, se han ido perdiendo poco - a poco como las hojas de los árboles que arranca el rigor - del invierno. Proclamó el Plan de Ayutla y fueron vanos - sus esfuerzos para darse el estatuto orgánico prometido a - todas las localidades. Quedó sujeto, como siempre, al aca - so y al capricho. Se le dijo que sería Estado, pero con - tantas limitaciones que el reconocimiento de sus derechos - no ha sido más que una amarga ironía... El nuevo dictamen - nada concede, deja la elección de funcionarios al pueblo, - pero quita al Distrito sus rentas. ¿De qué sirve la li - bertad en la miseria? ¿Cómo mantener autoridades si no hay recursos para pagarlas? Dígase más bien que para el Distri - to no hay más porvenir que la dictadura. Esto a lo menos - será franco, y no se pretenda engañarlo ofreciéndole una - libertad a medias". (Z)

El porfiriato.- En el porfiriato el municipio queda redu - cido a un instrumento de la propia dictadura, sometido al - gobernador en cada entidad y a otras autoridades federales - que intervenían en forma directa en las administraciones - municipales.

4.- El Constituyente de 1916-1917.

Esta Constitución es resultante del movimiento armado y - del fondo mismo, esto es, de las aspiraciones del pueblo - que se venían manifestando desde fines del siglo XIX y que plasman en documentos como el programa del Partido Liberal Mexicano, el Plan de San Luis Potosí, el Plan de Ayala y - el de Guadalupe, así como otras proclamas del México revo - lucionario.

En las sesiones del Constituyente, los más avanzados revolucionarios se manifestaron por dar la autonomía al municipio y, entre las intervenciones que más destacan, está la de Heriberto Jara, que en lo conducente se transcribe:

"Señores diputados: Si la Comisión no hubiera traído al debate la fracción II del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política - cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestados ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes... Algunos temores se han iniciado acerca de que, si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a este corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos... Si damos por un lado la libertad política, se alardeamos de que los ha amparado una Revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le -

había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, - no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último - la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra - Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la - práctica, porque los municipios no podrán disponer de un - solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno - consentimiento del gobierno del Estado". (29)

La fracción II del Artículo 1115, a que se oponía Heriberto Jara, así como otros legisladores, asentaba lo siguiente: "LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARAN LIBREMENTE SU HACIENDA, - RECAUDARAN LOS IMPUESTOS Y CONTRIBUIRAN A LOS GASTOS PUBLICOS DEL ESTADO EN LA PROPORCION Y TERMINO QUE SEÑALA LA LE GISLATURA LOCAL. LOS EJECUTIVOS PODRAN NOMBRAR INSPECTORES PARA EL EFECTO DE PERCIBIR LA PARTE QUE CORRESPONDA AL ESTADO Y PARA VIGILAR LA CONTABILIDAD DE CADA MUNICIPIO. - LOS CONFLICTOS HACENDARIOS ENTRE EL MUNICIPIO Y LOS PODERES DE UN ESTADO LOS RESOLVERA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION, EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY".

Después de fuertes discusiones con la mayoría de los participantes pidiendo tal modificación, se logró que se enmendara tal fracción para quedar en los términos siguientes: - "LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARAN LIBREMENTE SU HACIENDA, LA CUAL SE FORMARA DE LAS CONTRIBUCIONES QUE SEÑALEN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, QUE, EN TODA CASO, SERAN LAS SUFICIENTES PARA ATENDER SUS NECESIDADES".

(29) PALAVICINI, Félix F. Historia de la Constitución de 1917. Gobierno del Estado de Tabasco. México 1980. T.I. p.p. 505 y sig.

5.- El Municipio como Persona Jurídica.-

En términos generales, la entidad formada para la realización de fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el Derecho Objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones, es la persona jurídica o moral.

De esta definición encontramos los siguientes puntos:

- a.- La convivencia social exige que los hombres se asocien para la consecución de determinados fines;
- b.- Ante el fin colectivo surge un nexo que se origina en un acto jurídico;
- c.- El acto jurídico o contrato genera un ente con una voluntad propia, tendiente a la satisfacción de los objetivos para los cuales se creó esa persona jurídica o moral, la cual no debe confundirse con las personas físicas que la crearon y,
- d.- Tiene, por tanto, una personalidad jurídica propia.

Ahora bien, las personas morales o jurídicas tienen su fundamento en la ley; su existencia y sus atributos fundamentales derivan del Derecho Positivo, que ha de reconocerlas en tanto su nacimiento, sus actividades e incluso su extinción sean conforme a la ley positiva. De ahí la razón de llamarlas propiamente personas jurídicas. (30).

En atención a lo que el maestro de la Cruz Gamboa dice en el texto que antes mencionamos, cabe transcribir lo que en la obra "Tratado elemental de Derecho Civil", de Marcel -

(30) CRUZ, Gamboa Alfredo de la. Curso elemental de Derecho Civil - Ediciones Artículo 3o. Constitucional. México, 1983. p.p. 36.

Planiol, se establece: "Se llaman personas los seres capaces de derechos y obligaciones. La palabra persona es una metáfora tomada por los antiguos del lenguaje teatral. Persona designada, en latín, la máscara que cubría la cara del actor y que tenía una apertura provista de láminas metálicas, destinada a aumentar la voz; por tanto la palabra 'persona' se deriva de la misma raíz que personare. Como había tipos invariables para cada papel, se adivinaba el personaje viendo la máscara. En estas condiciones, persona designaba lo que llamamos papel, habiendo pasado la palabra al lenguaje usual. Distinción de dos especies de personas: La doctrina dominante distingue dos categorías de personas: unas reales, que son seres vivientes; otras ficticias, que sólo tienen existencia imaginaria...

Principales atributos de la personalidad: Las personas tienen un nombre, que sirve para distinguir unas de otras; un estado jurídico que se compone de cualidades múltiples, del cual depende su capacidad, y que debe probarse por medios especiales; sólo ellas pueden tener un patrimonio y un domicilio..." (31)

Ahora bien, en la doctrina contemporánea se han cuestionado las implicaciones de los entes públicos en general, y tomando en cuenta que el municipio es una corporación con personalidad jurídica propia, nos avocamos en este trabajo al análisis de la misma.

En el siglo XIX los autores alemanes, siguiendo la corriente de Savigny, definieron ampliamente el uso de la expresión señalando que las personas jurídicas son aquellas designadas para referirse a los "sujetos de derecho" consti-

(31) PLANIOL, Marcel. Tratado elemental de Derecho Civil. Edit. José M. Cajica. Puebla, Pue., México, 1960. p.p. 178-179.

tuido por una pluralidad de individuos jurídicamente organizados. (32)

En nuestro país se ha desechado la postura teórica de negar personalidad jurídica a los entes públicos como al municipio, a empresas paraestatales, a organismos descentralizados, etc. Sin embargo, a partir de aquí se abre la perspectiva de la aplicación del concepto de persona jurídica o moral a todo ente capaz de adquirir o contraer derechos y obligaciones, y de esta manera el Constituyente ha señalado en el Artículo 113 de la Constitución Política que el municipio tiene personalidad jurídica. Esto nos lleva a analizar, aunque sea en forma breve, algunas teorías respecto a las personas jurídicas o morales, o entidades que pueden parecer ficticias, aunque son realidades jurídicas. La misma persona física es real materialmente, pero en el ámbito jurídico su realidad es meramente abstracta, ficticia o jurídica. Sin abundar más en ello, anotamos lo siguiente:

A.- Teorías sobre la personalidad jurídica de los entes colectivos.

a) Teorías de la realidad.- Son varias y consideran a las personas colectivas como una realidad social. Lilienfeld expone el "organicismo biológico" que define a la persona jurídica como "un organismo totalmente similar al organismo psicofísico del individuo humano y con una voluntad estructurada de la misma manera que el ser individual" (33) Esta postura, que es producto de la influencia positivista, no tiene asidero alguno en la actualidad. Otros autores se basan -

(32) Enciclopedia jurídica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1964. Tomo XXII. p. 265

(33) Vid. RENDON Huerta Barrera, Teresita. Derecho municipal. Edit. Porrúa. México 1985. p. 150.

en la realidad extraindividual de la persona jurídica - al respecto el maestro Recaséns Siches dice: "Que haya unas manifestaciones en la vida de los individuos que no se expliquen por ellas y que no los rebasen como tales, no quiere decir en manera alguna que esas manifestaciones tengan tras de sí una realidad sustantiva o sustancial, existente como soporte independiente y activo; un alma o espíritu colectivo, como una cosa o un ente aparte. Considero cierto que lo social o colectivo constituye una realidad diversa de la vida estricta y auténticamente individual, pero no una realidad de tipo sustante, existente en sí, aparte e independiente de los individuos, sino un especial tipo de realidad, una nueva categoría que consiste en una forma de vida humana objetivada, distinta de las formas de vida propiamente individuales. En los materiales, por así decirlo, de que está constituida una colectividad no hay, además de los individuos que la integran, una sustancia aparte: el ente colectivo, el alma o la voluntad social. Si desaparecen los nombres desaparece la sociedad; sólo los hombres piensan y quieren realmente" (34).

b) Teoría de la ficción.- Su expositor, Federico Carlos Savigny, sostiene que lo que en Derecho es caracterizable como personalidad jurídica, es algo esencialmente distinto de la realidad, algo meramente puesto o prefigurado por el Derecho.

Savigny define a la persona jurídica como un sujeto de Derecho patrimonial creado artificialmente por la auto

(34) RECASENS Siches, Luis. Aotaciones a la "Filosofía del Derecho de Giorgio de Vecchio. Edit. UTHERA. México, 1956. T. I. p. 372.

ridad con el objeto de facilitar a las asociaciones de individuos, considerados convenientes al bien público, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones inherentes a su finalidad específica.

c) Teoría de Ferrara.- La función primordial del Derecho, según Francisco Ferrara, es regular las relaciones de los individuos, quienes por virtud de aquella regulación adquieren el carácter del sujeto de Derecho. La subjetividad jurídica es, por tanto, un atributo del hombre.

Mas el hombre coexiste con sus semejantes generando diversas formas de convivencia humana. Unas son naturales históricas (tribus, pueblos, clanes, estados, etc.) Otras son voluntarias; tal es el caso de las asociaciones que teleológicamente están orientadas a satisfacer necesidades comunes para lograr objetivos que el hombre en forma individual no podría concretar.

De la misma manera que la subjetividad jurídica es un atributo del hombre individualmente considerado, también lo es de toda forma de organización social reconocida por el Derecho Positivo, pues tales formas son, también, sujetos de derecho y obligaciones. Por lo que "la personalidad jurídica, tanto individual como colectiva, no es un hecho como tampoco es una ficción, es una categoría, una forma determinada por el Derecho a la cual se puede correlacionar con cualquier sustrato fáctico". (35)

d) Teoría Kelseniana.- El maestro Hans Kelsen que ha

realizado profundas investigaciones en torno al tema, formuló su teoría, que es en realidad la culminación de la concepción puramente lógico jurídica de la persona jurídica.

El maestro parte de la premisa de que el concepto jurídico de persona, no significa en sí ninguna realidad, sino solamente el modo de realizarse la imputación normativa con respecto a un centro posible de imputaciones. No puede partirse, pues, según el maestro Kelsen, de la distinción entre persona física y persona jurídica sobre la base de que aquella es el hombre individual y ésta es un ente real, distinto. Para el conocimiento jurídico sólo hay personas jurídicas, concepto que sólo se refiere tanto al ser individual como al ser colectivo. De acuerdo con esta tesis, "la persona" es sólo una expresión unitaria personificadora para un haz de deberes y facultades jurídicas, es decir, para un complejo de normas" (36)

El mismo autor, en cuanto a la persona jurídica, señala en la obra antes citada que "Del mismo modo que la 'persona física', también la llamada 'persona jurídica' es sólo la expresión unitaria para un complejo de normas, es decir, para un orden jurídico, y justamente para aquel que regula la conducta de una pluralidad de hombres. Ora es la personificación de un orden parcial, cual sería el estatuto de una asociación, el cual constituye una comunidad parcial, la persona jurídica de la asociación; ora es la personificación de un orden jurídico total que constituye -

(36) KELSEN, Hans. La teoría pura del Derecho. Editora Nacional. México, 1976. p. 83.

una comunidad jurídica comprensiva de todas las comunidades parciales, y que de ordinario está representado en la persona del Estado. Menos aún que la física tiene la persona jurídica una existencia natural, real. 'Real', en este sentido natural, es únicamente la conducta humana regulada por normas, las que pueden articularse de acuerdo con diversos puntos de vista. La hipótesis de que la persona jurídica sea una realidad diferente de los hombres individuales, pero, cosa extraña, sensorialmente no perceptible, o un organismo social supraindividual formado por hombres individuales, es la ingenua hipostatización de un hecho intelectual (Gedankending), de una representación jurídica auxiliar. Así como la persona física no es el hombre, tampoco la persona jurídica es un superhombre. Los deberes y derechos de una persona jurídica tienen que resolverse en deberes y derechos de hombres, esto es, en normas que regulan la conducta humana estatuyéndola como deberes y derechos. Que el orden jurídico estatal singular obligue o faculte a una persona jurídica, significa que convierte en deber o en derecho la conducta de un hombre sin determinar el sujeto mismo. Su determinación es dejada, por delegación de parte del orden jurídico estatal, al orden jurídico parcial cuya unidad se expresa en la persona jurídica. Hay una obligación y facultamiento mediatos de hombres individuales, es decir, por intermedio del orden jurídico parcial". (37).

B.- Consideraciones a la aplicabilidad de las teorías expuestas.-

Habiéndose señalado las principales doctrinas acerca de

de la personalidad jurídica de los entes colectivos, concluimos que la normatividad, en tanto manifestación de la voluntad formal de la colectividad, es un momento creador de situaciones vitales valiosas y como tal tiende a concretar un estado social ordenado.

Los deberes y prohibiciones que establece genéricamente el legislador, naturalmente los refiere a las personas, seres psicofísicos actuantes en una comunidad. Pero el orden jurídico no se limita a regular conductas individuales, sino también los que inciden en el ámbito social y los que atañen a su propio régimen estructural.

Ahora bien, si a cierto conjunto de condiciones jurídicas denominadas "persona jurídica" advertiremos que todo el problema que plantea la diferencia entre persona individual y persona colectiva desaparece. Pues es evidente que el carácter de ser sujeto capaz de ejercer un cierto número de derechos o de contraer determinadas obligaciones es sólo la consecuencia normativa determinada de que se encuentren reunidas en un individuo o en una pluralidad de individuos ciertas condiciones objetivas y subjetivas prescritas por el Derecho.

Si la regulación jurídica determina que a cierto número de condiciones de hecho, individuales o colectivas, corresponde el carácter de persona, y sólo mediante la previa producción de tales condiciones pueden ejercerse derechos y contraerse obligaciones, es del todo evidente que la esencia de la personalidad jurídica radica en la existencia y cumplimiento de tales condiciones, por tanto "la personalidad jurídica de las denominadas personas colectivas, ni es precepto ni es una cualidad inherente a los individuos o a la comunidad que integran. Es una objetivación que hace el conocimiento jurídico cuando se encuentran reunidas en la realidad social un conjunto de condiciones normativamente determinadas para posibilitar la -

obligación o el facultamiento de los individuos. Esta -
concepción se concilia perfectamente con la tesis kelse -
niana; pues en todos los casos aquella objetivación cons -
tituye un sujeto de derechos y obligaciones" (38)

C.- Atributos del municipio como persona jurídica.-

El municipio, como persona jurídica, al igual que las
personas físicas, reúne la característica de tener -
sus atributos para diferenciarse de las demás, y es -
tos signos de distinción son sus cualidades propias -
que lo hacen distinto a otros a efecto de diferenciar
lo. Estos atributos son:

- a) El nombre;
- b) La capacidad jurídica;
- c) El domicilio;
- d) El status político; y
- e) El patrimonio

Esto se encuentra plenamente consignado en el Artículo 115
constitucional, que será objeto de análisis en capítulo -
posterior.

CAPITULO IIIANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

El Artículo 115 constitucional es una conquista del México revolucionario, para dotar al municipio de personalidad y autonomía administrativa y económica. Sin embargo, el avance en esta pretensión jurídico-política se ha venido dando paulatinamente. Los gobiernos emanados de la Revolución no han cesado en su preocupación por dotar a los municipios de autonomía en lo económico y en lo administrativo. Así mismo, las políticas de desarrollo a nivel nacional se han venido planteando de una manera centralista, como herencia de los siglos pasados, ya que el desarrollo industrial que se ha generado en diversas regiones del país, no ha sido una política generalizada para todos los municipios, sino solamente para aquellos en los que se ubica el polo de desarrollo industrial, o si acaso también para aquellos a los cuales alcanza el beneficio por reflejo de estos polos de desarrollo.

Es de considerarse que el impulso industrial y agrícola que se ha venido proyectando desde el centro, no venía beneficiando las arcas de los municipios. Sin embargo, si se venían agudizando sus problemas, dada la política centralista. En contraposición al gran auge de empresas agrícolas y del sector industrial, encontramos que en tanto estos fuertes sectores económicos van en ascenso, en esa medida se concentran grandes masas de campesinos en los alrededores de las zonas industriales, apareciendo problemas ciudadanos de tipo cultural, social, de salud y urbanístico, a los cuales las autoridades municipales no podían enfrentarse, dados sus raquíticos presupuestos de ingresos y egresos.

En el régimen que estamos viviendo, presidido por el Lic.-Miguel de La Madrid Hurtado, sexenio 1982-1988, se hacen esfuerzos por dar plena autonomía administrativa, económica y política al municipio para el logro de un desarrollo integral del país y fortalecimiento del federalismo en las instancias de gobierno municipal, estatal y federal, y en respeto a las formas de vida de cada comunidad municipal. A ese respecto, desde el inicio de gobierno actual, se dio con firmeza la preocupación de una reforma al Artículo 115 constitucional, que finalmente se da, siendo publicada esa reforma en el "Diario Oficial" de la Federación en 3 de febrero de 1983.

1.- La Reforma de 1983.

En el texto de documento de la Iniciativa de Ley que presentó el señor Presidente de la República al Congreso de la Unión, fechado el 6 de diciembre de 1982, para reformar el Artículo 115 constitucional, señala a guisa de exposición de motivos, en lo conducente, lo siguiente: "El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político. Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los caipullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya. Fue base política de la conquista desde la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en el año de 1519

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

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación. La descentralización exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las instancias del gobierno constitucional. Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del Municipio... Estamos conscientes que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros

principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobiernos: Federación, Estados y Municipios. Así también sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y -- con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo... Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer la Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los Artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna. Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre... Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la Iniciativa de Reformas y Adiciones al -

Artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana. En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos... En la fracción II se reitera la personalidad de los municipios, se configura la jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no pertenecen a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos de libertades y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijan 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.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios. Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstan --

cias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así en la fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas Locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia. Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así lo proclamaron los constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras estos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias

en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva. Se atribuye igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen; disponiéndose la obligación de las Legislaturas Locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones. Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consustanciales para la vida de los Municipios. Además, como consecuencias lógicas del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

En la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución. En la fracción VI se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del Artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VII de la Iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción VIII, que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poder

res estatales. (39)

Después de haber sido discutido en ambas Cámaras, el artículo quedó de la siguiente manera:

Artículo 115.- "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento - elección popular directa y no habrá autoridad intermedia - entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dió, no podrán ser electas 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.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar

el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir - las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por - renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, - si conforme a la ley no procediere que entraren en funcio - nes los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, - las legislaturas designarán entre los vecinos a los Conse - jos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, - será substituido por su suplente, o se procederá según lo - disponga la ley.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidades - jurídicas o manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de - acuerdo con las bases normativas que deberán establecer - las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y - buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposicio - nes administrativas de observancia general dentro de sus - respectivas jurisdicciones.

III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuan - do así fuere necesario y los determinen las leyes, temerán a su cargo los siguientes servicios públicos.

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines

- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz de los servicios públicos que les corresponda.

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren -

los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización de suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Esta

dos tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios y la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior.

2.- El Aspecto Económico-Fiscal del Municipio.

En cuanto a este rubro, hasta antes de la reforma al - - - Artículo 115, se señalaba con insistencia que la debilidad económica de los municipios se originaba fundamentalmente en el hecho de que la Federación y los gobiernos estatales centralizaban los recursos económicos de tal manera que -- las autoridades municipales quedaban atadas o supeditadas a estos organismos de gobierno superiores, ya que se adjudicaban las fuentes de ingresos más importantes y dejaban a los municipios sólo una mínima parte, siendo muy marcada la distribución desigual de los ingresos que absorbía la - Federación, los Estados y los Municipios, provocando con - ello frecuentes crisis financieras que les impedía a las - autoridades municipales realizar con sus propios recursos - obras de servicios públicos y de seguridad. Los mínimos - recursos que venía percibiendo la administración municipal eran aquellos derivados de los renglones productivos relativos a rastros, mercados y una parte mínima que derivaba del comercio, la industria y la contribución predial. El proceso de concentración que se vino operando en el renglón económico en el país repercutió grandemente en el desequilibrio de los ingresos de los gobiernos municipales de las diferentes entidades federativas. Esto implicó también una desigualdad de la distribución de los recursos - propiamente municipales, la mayor parte de los cuales se - canalizaban a las entidades más desarrolladas económicamente, dejando un monto muy bajo para los Municipios pobres, - que son la mayoría de los que existen en el país. Con la reforma municipal en materia económica se está logrando - fortalecer la economía de los Municipios y de acuerdo con los planes de desarrollo regional de la Federación, se da mayor participación a los Municipios; igualmente, conforme a lo anterior, la Federación, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hace una mejor distribución de las participaciones de los impuestos federales -

a los Municipios, con lo que en poco tiempo se ha visto fortalecida la economía municipal.

En relación al aspecto fiscal, se venía notando una centralización marcada. Sobre la ciudadanía de todo el país veía pesando fuertemente la carga de impuesto de tipo federal. Ejemplos: los impuestos a la agricultura, impuestos al tabaco (cigarrillos), impuestos a las bebidas alcohólicas, etc. Con la reforma municipal se ha logrado que la Federación distribuya más acorde con las necesidades de los Municipios la parte que a éstos les corresponde en relación a esas percepciones.

Por otro lado, es notorio que en los Municipios existiera una estructura impositiva muy deficiente, que poco a poco se va venciendo después de la reforma al Artículo 115; esto se observa una vez que se revisan las cargas impositivas en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Los impuestos de la incumbencia exclusiva de los Municipios son pocos con relación a los de la Federación y el Estado. Así tenemos que hay ciertas actividades y productos que sólo son gravados por la Federación y el Estado; por otro lado, cabe señalar también que aún después de la reforma, la percepción directa de ingresos a los Municipios por concepto de impuestos es limitada, sobre todo por falta de instrumentos adecuados para evitar el elevado índice de evasión fiscal municipal.

La reforma al Artículo 115 constitucional reporta grandes beneficios a la hacienda municipal, sobre todo en lo referente a la prohibición para hacer exención de impuestos municipales a entidades públicas o privadas, sean de la Federación o de los Estados.

A ese respecto, la parte final de la fracción IV del - - - Artículo 115 señala: "Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios - respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de - personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

Los incisos a) y c) a que antes nos referimos señalan que los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

3.- La Concreción de la Prestación de los Servicios Públicos.-

Hasta antes de la reforma al Artículo 115 constitucional, había una indefinición en cuanto a los servicios que a los Municipios les correspondía prestar a la población. Esto impedía la delimitación necesaria de las esferas de competencia de los tres niveles de gobierno: Estatal, Municipal y Federal. En esa virtud, la reforma da una definición o-

concreción a los servicios que corresponde prestar a los - gobiernos municipales, y así señala en la fracción III lo siguiente: "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre - sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan".

Es de considerarse que la enumeración de estos servicios - no es limitativa, ya que las Legislaturas Locales pueden - agregar otros servicios públicos a cargo de los Municipios según las condiciones específicas que priven en cada entidad.

Así como pueden aumentarse estos servicios según las condiciones de cada comunidad municipal, también estamos ciertos que hay Municipios que no están en condiciones de dar la totalidad de estos servicios, pero es válido anotar que la Constitución Política es el documento en que se consig~~nan~~an los principios políticos y valores fundamentales que -

han de regir en todo el país. Es también una meta y una aspiración. Es un programa de acción que orienta el cauce de la Nación. Finalmente, cabe decir que esta reforma conlleva el instrumento dinámico a fin de que los Municipios en un momento dado lleguen a ser lo suficientemente capaces de resolver por sí mismos la prestación de los servicios públicos a su cargo consignados en la Constitución.

4.- La Participación de los Partidos Políticos en la Integración de los Ayuntamientos.-

Si hemos consentido en que el Municipio sociológicamente es una comunidad natural domiciliada en un territorio o espacio determinado, es por tanto una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político; es, en otras palabras, un conjunto de muchas familias o vecinos con intereses comunes en bien del propio conjunto de familias o vecinos para su diario convivir. Sin embargo, como en una familia, hay diferentes formas de pensar y de actuar, pero lo positivo es la pretensión de mejorar en lo individual y en lo colectivo. Es el caso que si el Municipio es la célula político-administrativa en que se cimenta el Estado mexicano, es ahí donde con más claridad ha de observarse el juego democrático, ésto es, la participación de todas las corrientes para el recto gobierno de esa comunidad.

Este actuar de las diversas corrientes políticas ciudadanas se legitima a través de la reforma política que en 1977 llevó al legislador a elevar a rango constitucional la personalidad de las agrupaciones de ciudadanos actantes en la vida política del país, ésto es, los partidos políticos, estableciéndose en el Artículo 41 de nuestra Carta Magna, en lo conducente, que "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

A fin de reglamentar debidamente este Artículo y los subsecuentes relacionados con la reforma política, se expidió en el mismo año de 1977 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 30 de diciembre del referido año.

Esta reforma repercutió hacia los gobiernos municipales y de esta manera, en el Artículo 115, en la parte final de la fracción VIII, se establece que "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se establecerá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios".

CAPITULO IV

DEMOCRACIA Y PROCESO ELECTORAL

1. INTRODUCCION.-

Para abordar el tema Democracia y Proceso Electoral, a que hace referencia este capítulo, es premisa fundamental el advertir que México es un Estado de Derecho, implicando con ello que todo acto de autoridad debe estar fundado en Derecho y que la misma autoridad, para erigirse como tal, debe legitimarse; en ese sentido han de tomarse como fundamento jurídico-político los presupuestos jurídicos establecidos en el Código fundamental o Constitución Política. De esta manera, nos vemos en la obligación de acudir al texto literal de los Artículos 39, 40 y 41 de nuestra Carta Magna, para de ahí desprender los conceptos que nos ocupan en este capítulo, es decir, las características de un país democrático, el concepto general de democracia, la democracia en México, la representación y la participación ciudadana, así como las características del proceso electoral y las bases constitucionales a que nos referimos.

El Artículo 39 señala que "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 gobierno". El capítulo de la Constitución se denomina "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno". Sin embargo, es válido señalar que la primera parte de la disposición antes transcrita está señalando las características del Estado Mexicano a través de los conceptos a que se va a referir el Artículo 40, que dice: "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 Fe-

deración establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

En cuanto a la soberanía, a que se refiere el Artículo 39, el maestro Mario de la Cueva decía que era de titanes definir el concepto "Soberanía", por ser éste uno de los conceptos más polémicos y controvertidos de la ciencia constitucional. Ha sido criticada, cuestionada e incluso negada por algunos autores; sin embargo, a pesar de las discusiones que ha provocado, continúa siendo uno de los principios más importantes de la estructura jurídico-política de la organización estatal contemporánea. De ella se ha dicho que es una idea y un sentimiento de libertad que yace en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo, que es a los pueblos lo que la libertad es a los hombres y que es el único baluarte de los países débiles frente a los poderosos.

Como venimos diciendo, en este capítulo de la Constitución se determinan las características del Estado Mexicano a través de los conceptos República, Representación, Democracia y Federación.

A más de la soberanía, a que ya nos referimos, es fundamental el concepto "República". Los siguientes conceptos nos dicen cuales son las características de la República, en este caso de México, es decir, qué tipo de República es México, dándose la interrelación entre los conceptos representación y democracia. Así tenemos que el término "República" se opone conceptualmente al de "Monarquía", entendiéndose por "República" aquella forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado no es vitalicia, sino que es electa periódicamente a través del sufragio popular. De ahí que podemos asegurar que el Constituyente del 17, cuando afirma que México es una República, ha de inferirse que el pueblo tiene facultades para renovar periódicamente al-

titular del Poder Ejecutivo, y que esta renovación es hecha por elección popular. Ahora bien, la primera característica de la República Mexicana se hace consistir en el hecho de que ésta es representativa, de donde se desprende que el pueblo puede ejercer su soberanía a través de dos formas: la directa y la indirecta o representativa. En la primera, el pueblo reunido en asamblea toma por sí mismo las decisiones estatales; en este orden pueblo y gobierno son la misma cosa. Esta forma de soberanía, se tiene noticia de que solamente se da en algunos pequeños cantones suizos y en algunas pequeñas agrupaciones en diversos pueblos del mundo. Pero dada la complejidad de la vida contemporánea, la soberanía que corresponde al pueblo, éste la ejerce en forma indirecta o representativa. De ahí que, cuando la Constitución señala que México es una República representativa, ello implica que el pueblo nombra a través de instrumentos político-electorales establecidos a personas que serán sus representantes y que tomarán las decisiones estatales, que en su nombre crearán normas jurídicas, que lo representarán en la gestión pública; es decir, que mediante el fenómeno de la representación lo harán presente al momento de formar la voluntad estatal.

Otra característica que nos da el Artículo 40 en cuanto a la República Mexicana es la de una República democrática, y ésto nos lleva a señalar que la "Democracia" es básica en la estructura gubernamental contemporánea, y al igual que el concepto de "Soberanía", es término multívoco, polémico y de enorme contenido ideológico.

De hecho, todo régimen contemporáneo se autocalifica de "Democrático". Finalmente, cabe aceptar que en la acepción contemporánea y generalizada la democracia occidental consiste en el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado; donde la persona cuenta con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica; donde

se consagra el principio de la división de poderes; el de la elección popular de todos los gobernantes, y donde el régimen de partidos políticos permite el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad. (40).

En relación a la característica de la República Mexicana como una República federal, cabe señalar que en nuestro país el acta constitutiva estableció el federalismo el 31 de enero de 1824 y la Constitución de ese mismo año (mes de octubre) confirmó el federalismo de una manera definitiva. Salvo la aventura centralista de 1836 y los dos intentos frustrados imperiales, México se ha señalado durante toda su existencia como un Estado federal, caracterizándose el Estado Mexicano federal por tener una Constitución general que es el todo jurídico, con validez en todo el territorio; es quien crea la "Federación" y las "Entidades Federativas" como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas. En este orden de ideas, es importante hacer notar que jurídicamente no existe jerarquía entre el gobierno de la Federación y los de las Entidades Federativas: que de acuerdo al carácter estricto del sistema de distribución de competencias, establecido en la regla general del Artículo 124, cada órgano es competente en las materias que le son propias; en el caso mexicano, las que no les son otorgadas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a las Entidades Federativas.

Estas características de la República Mexicana, en la aspiración de hacer efectiva la "Democracia" y por lo tanto el

(40) RODRIGUEZ Lozano, Amador. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. p.p. 101 y 102.

ejercicio de la "Soberanía" que radica en el pueblo y la "Representatividad", el Artículo 41 de la Constitución viene a fortalecerlas, a fortalecer la tesis que se viene esgrimiendo. Gracias a la Reforma Política se materializó de forma más realista la "Democracia y la Representatividad" en el sistema político mexicano. Así tenemos que el Artículo 41 señala que "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 toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Del primer párrafo del Artículo antes transcrito, se reafirman los conceptos de "Soberanía Popular y Régimen Federal". Para algunos autores como De la Cueva y Carpizo, en estas disposiciones se encuentra la tesis verdadera del Estado federal mexicano y la teoría de la descentralización política. A través de estas disposiciones se observa cómo es realmente el Estado federal mexicano, estableciéndose la idea básica de que el pueblo es el soberano y que una vez tomadas las decisiones sobre su propia existencia política y plasmadas éstas en la Constitución, ejerce la suprema potestad mediante los órganos de poder por él creados. Estos, únicamente podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les asigna; por lo tanto, la esencia del Estado federal mexicano estriba en la distribución de competencias entre el orden federal y local.(41)

(41) RODRIGUEZ Lozano, Amador. Op. cit. p.p. 105 y 106.

2.- Características de un país democrático. -

Podríamos preguntarnos qué elementos o características debe llenar la vida política y económica de un país para que razonablemente se considere democrático. Esto resulta una tarea difícil, ya que cada nación, de acuerdo con su propia existencia y su historia, así como los factores reales que la integran, su desarrollo cultural, económico y social, vivirá una democracia integral y nacional si posee las características siguientes, en que muchos autores están de acuerdo, sin que éstas sean taxativas:

- a.- Existencias y vigencia de libertades civiles, políticas y de derechos sociales.
- b.- Universalidad de la participación organizada en un sistema electoral y de partidos.
- c.- Pluralismo ideológico y pluralismo en la composición de los órganos representativos del poder.
- d.- Soberanía popular confiada a la decisión mayoritaria, con la corresponsabilidad de las minorías.
- e.- Sistema de poder estable, desconcentrado y renovable a plazo determinado, que se transmita pacíficamente.
- f.- Mecanismo abierto para la expresión de las ideas y la formación de la opinión pública.
- g.- Un proyecto histórico nacional que conjugue: un sistema educativo no dogmático que propicie al mismo tiempo las condiciones nacionales y la solidaridad internacional; un sistema económico mixto en que el Estado asuma el papel de rector en la economía, en la dosis y con las características que determine el pueblo; y un sistema social que propugne mejores niveles de bienestar en favor de la colectividad y la distribución equitativa del ingreso entre los diversos componentes de la misma.

- h.- Una política exterior independiente y soberana, pero participativa en el concierto internacional, orientada a conseguir un nuevo orden político y económico.
- i.- Un sistema jurídico integrador de los objetivos enumerados establecido con la participación popular, en que indiquen claramente los roles de los gobernantes y de los gobernados. (42).

De la serie de características que antes se anotan para identificar a un Estado como democrático o no, es obligado señalar que cada una de éstas puede no darse con la misma intensidad en todos los pueblos que se conocen como democráticos, ya que va a variar la intensidad con la que se manifieste una u otra característica dado el desarrollo cultural, científico, tecnológico y político de la comunidad de que se trate. Caso particular es el de México. Tomemos como base el proceso electoral y la participación ciudadana.

Diríamos que se manifiesta más la democracia en aquellos lugares en que más participación electoral hay, sucediendo precisamente lo contrario. Hay comunidades en las que parece que todo el pueblo participa electoralmente por el número de votos contabilizados y depositados en las urnas, pero generalmente es una participación sin plena conciencia de lo que se está haciendo y para qué. En otros lugares se da el caso de un acentuado abstencionismo, y a veces ese abstencionismo es una manifestación clara de reproche a un gobierno.

De ahí que en cada caso debe observarse el tipo de pobla-

(42) Ciclo de conferencias en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM. Febrero de 1982.

ción a ser analizada y la característica democrática que se está manifestando.

Lo que sí podemos dar como cierto es que las características antes señaladas para que un gobierno se considere democrático deben darse así sea en mínima expresión, según la naturaleza del pueblo de que se trate.

3.- Marco conceptual de la democracia.-

Por principio, la democracia es la doctrina política tendiente a favorecer la intervención del pueblo en el gobierno. En otras palabras, es el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. En un sentido más amplio es la libre comunidad de hombres libres. A este respecto la Revolución Francesa dio la expresión a los ideales de la democracia con su famoso lema de Libertad, Igualdad y Fraternidad, entendiéndose por libertad aquello referente al respeto a la autodeterminación y a la dignidad de la persona humana y la convicción de que el acierto y la justicia de una decisión, así como el equilibrio social, se aseguran del mejor modo por una previa y libre discusión; la igualdad supone el reconocimiento de que todos los hombres, en cuanto tales, son iguales en esencia pese a sus diferencias y deben tener los mismos derechos, sin distinción de raza, credo, ni clase social; la fraternidad quiere decir ayuda mutua y espíritu de cooperación y de servicio a la comunidad. Por otro lado, la democracia como forma de Estado es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo y se opone al absolutismo, a la dictadura y a toda clase de Estado autoritario; en la democracia, todos los ciudadanos participan de una u otra forma en las decisiones y responsabilidad del gobierno. No son meros súbditos pasivos del soberano. Por otra parte, la democracia implica la existencia de una República, aunque en los últimos tiempos no se opone totalmente a la monarquía en tanto ésta tome la forma de constitucional. A más de las carac-

terísticas de un país democrático a que nos referimos en el inciso anterior, cabe abundar diciendo que las bases de un Estado democrático deben considerarse las siguientes:

- 1a.- La soberanía popular: El poder de tomar decisiones corresponde en último término a los ciudadanos que gozan de derechos políticos, es decir, de la capacidad de votar y ser elegidos para los cargos públicos; si el propio elige a las autoridades y decide en las cuestiones legislativas y administrativas, la democracia es directa o pura; en otro caso, la democracia es representativa o indirecta, pudiendo adoptar en este último caso la forma parlamentaria o la presidencial;
- 2a.- La igualdad ante la ley: Exclusión de toda clase de privilegios e igualdad de derechos y deberes políticos especialmente, sufragio universal;
- 3a.- Libertad individual o personal, es decir, derecho de expresión, de prensa, de asociación, de reunión, etc., el sistema de partidos políticos, que es el principio vital del gobierno representativo; donde no hay libertad para la oposición se dice que la democracia degenera en tiranía.
- 4a.- La publicidad, que permite el control por el pueblo de las autoridades.
- 5a.- La responsabilidad de las autoridades de los monarcas absolutos y de los dictadores.
- 6a.- El régimen de mayorías; el verdadero espíritu democrático supone el acatamiento por la minoría de las decisiones de la mayoría, pero ésta debe también respetar los derechos de aquella.
- 7a.- El constitucionalismo, es decir, el Estado de Derecho, en el cual todos los principios democráticos son garantizados por la ley. (43).

En el mismo orden de ideas y siendo que la democracia tiene por objeto el beneficiar a las mayorías, es decir, establecer un gobierno en el que todos participen para beneficio de todos, implicando ello una República, los contrarios a la democracia después de la Revolución Francesa se han dedicado a criticarla acusando a los representantes de corrupto y de ineptos, como si solamente las clases aristocráticas pudieran ser capaces de gobernar; aquí parece que están confundiendo el ser gobernante con el ser capataz; - en ese sentido que aquellos que se dedicaron a gobernar o dirigir esclavos eran unos cuantos, sólo los hijos de los nobles se preparaban para ejercer el gobierno, para someter y para cuidar su hacienda con el apoyo espiritual de las dignidades religiosas, y ahora les extraña que del propio pueblo surjan los gobernantes.

El maestro Daniel Moreno, en su libro Democracia burguesa y democracia socialista, señala que "Desde los más diversos ángulos han partido las críticas: poco después de la Primera Guerra Mundial, los fachistas, a la cabeza Mussolini y después Hitler, lanzaron tremendos cargos en contra de 'las corruptas y decadentes democracias'; vinieron en seguida los ataques surgidos desde el campo de los pensadores católicos, que hasta la fecha siguen sin aceptar la idea amplia de la democracia; y finalmente, con mejores armas, marxistas y socialistas se lanzaron en contra de lo que ellos han llamado la democracia burguesa, frente a la cual ofrecen como sistema superior la democracia socialista". (44)

(44) MORENO, Daniel. Democracia burguesa y democracia socialista. Segunda Edición. Federación Editorial Mexicana. México 1983. p. 9.

Como se viene señalando, la democracia se manifiesta según el desarrollo del pueblo de que se trate, pero de ninguna manera se puede negar. En un amplio sentido, en tanto el mundo se ha dividido en dos grandes corrientes políticas, - la socialista y la capitalista u occidental, se habla de - democracia socialista y de democracia occidental. En am - bos casos ciertamente los gobiernos se instituyen para be - neficio del pueblo, aunque esto implique limitaciones a li - bertades de diversos tipos según el sistema económico-polí - tico de que se trate. Lo importante es que hay juego demo - crático, ésto es, participación del pueblo en las decisio - nes del gobierno, en forma directa o indirecta, según el - nivel en que la persona se esté desarrollando o la deci - sión de que se trate. Tanto la manifestación de la democra - cia como el concepto varía en el tiempo y según el lugar; - así por ejemplo en el siglo XVIII, en pleno desarrollo del liberalismo, ya anotaba el maestro Juan Jacobo Rousseau - que "Tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha -- existido, ni existirá jamás verdadera democracia. Es con - tra el orden natural que el mayor número gobierne y los me - nos sean gobernados. No es concebible que el pueblo perma - nezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos, siendo fácil comprender que no podría delegar - tal función sin que la forma de administración cambie" (45)

Este concepto roussoniano puede ser en la actualidad fácil - mente combatido, ya que cuando se habla de un gobierno de - mocrático, de la mayorías, no significa necesariamente que las mayorías estén gobernando a unos cuantos, sino que el - interés de las mayorías se sobreponga al interés de un pe - queño grupo; que los intereses de la minorías no afecten -

(45) ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. 5a. ed. Porrúa. México, 1977. p. 36.

en forma alguna a los intereses mayoritarios. La otra parte de la misma transcripción, en que dice el maestro Rousseau que no es posible que el pueblo permanezca incesantemente reunido, es obvio que no puede estar reunido permanentemente en la plaza pública, pero el concepto actual es en el sentido de que el pueblo puede estar unido en defensa de sus intereses, no necesariamente aglutinado en la plaza pública, y permanentemente puede estar atento a los negocios públicos o como es aceptado el concepto actual, a través de una soberanía popular representativa. Termina diciendo Rousseau que "Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernarían democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres". En esta última parte sí acepta la posibilidad de una democracia, en tanto puede entenderse que el concepto de dioses es la perfección, y si el hombre ha creado a los dioses, es con el fin de crear entes ficticios o valores en quienes inspirarse para su perfeccionamiento en el desarrollo, en los diversos ámbitos de la vida, y es por ésto que el concepto democracia varía en cada etapa histórica; pero lo importante es que siempre se está dando en la búsqueda de la convivencia y libertad de los hombres.

4.- La Democracia Mexicana.

Desde que México aparece en el estadio universal como país independiente, su proyecto de gobierno es de corte eminentemente democrático y así se perfila en la ideología de los precursores de la independencia, señalando en sus documentos o proclamas la idea de democracia, insertándose en tales documentos las características fundamentales de una democracia. Así tenemos que en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán), se establece: Capítulo II. De la soberanía. Artículo 2. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la

sociedad, constituye la soberanía.

Artículo 3. Esta es por naturaleza imprescriptible, inalienable e indivisible.

Artículo 4. Como es gobierno no se instituye por honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Artículo 5. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, bajo la forma que prescriba la Constitución.

Artículo 9. Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente, debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Artículo 12. Estos tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación. Capítulo IV. de la Ley.

Artículo 19. La ley debe ser igual para todos. Capítulo V. de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

Artículo 31. Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado sino después de haber sido oído legalmente.

Artículo 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Artículo 40. En consecuencia, la libertad de hablar, de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus produc -

ciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos". (46).

Si comparamos los conceptos de la transcripción anterior con las características de un gobierno democrático y las bases de una democracia, a que hacemos alusión en los incisos anteriores, vemos que con toda nitidez el patricio José María Morelos y Pavón ya daba para México un proyecto político en base a una democracia avanzada, en que se incluye el derecho de todo ciudadano para recibir educación y la obligación de apoyar ese desarrollo educativo o cultural en el pueblo de México. Este mismo proyecto se traslada a la Constitución de 1824, a la de 1857 y a la que nos rige actualmente, con las enmiendas que el propio desarrollo de la humanidad y de México en particular va exigiendo.

Así tenemos que en el Constituyente de 1857, Arriaga, Zarco, Ramírez y otros, luchan enconadamente en la tribuna y en las comisiones redactoras de la Carta Magna por superar el formalismo jurídico y dar mayor participación al pueblo a través de la búsqueda del cumplimiento de sus aspiraciones, que históricamente los ha llevado a luchas incluso fratricidas para disfrutar finalmente del bien de la cosa pública, que por ende a todos corresponde, trascendiendo con ello a una democracia también de índole económica. Así tenemos que en México la democracia se perfila tanto en lo político como en lo social y económico. El Constituyente de 1917, en que destacan las figuras de Heriberto Jara, Francisco J. Mújica, Victoria y Cravioto, contundentes defensores de la democracia mexicana en el sentido más amplio de la palabra, no se queda en el solo concepto de de-

(46) AGUILERA Noriega, Jorge. Lucha por el constitucionalismo en México. Edición del autor. México, 1982. p.p. 888 y 89.

mocracia política, sino que va a lo que históricamente más ha dolido a las monarquías, el dar democracia también a la economía, quedando elevada al rango constitucional la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional en favor de la nación, que es la única que puede transmitirla a los particulares constituyendo la propiedad privada, y a la vez se reserva el derecho en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación. Así también se elevaron al rango constitucional los derechos de los trabajadores (Artículo 123). Finalmente, cabe señalar que el Artículo 3o. define a la democracia diciendo que el criterio que oriente a la educación será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. (47).

Como venimos señalando, la democracia en México dado su desarrollo, viene perfeccionándose, y así, con la Reforma Política, al otorgar a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público, les otorga prerrogativas y a la vez la obligación de promover la participación del pueblo en la vida democrática y el contribuir a la integración de la representación nacional en su calidad de organizaciones de ciudadanos.

Esta misma Reforma Política ha llevado a remover las estructuras del propio federalismo nacional, dándole más di-

(47) ROBLES, Brunilda y Alfredo de la Cruz Gamboa. Historia Contemporánea de México, Siglo XX. Ediciones Artículo 3o. Constitucional. México, 1978. p. 92 y siguientes.

namismo al modificar el Artículo 115 constitucional para - dar al municipio la personalidad que actualmente le corres - ponde, como célula de la organización administrativa, polí - tica y económica del Estado Mexicano.

5.- Representación y Participación.-

El Artículo 40 constitucional señala en su primera parte - que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Re - pública representativa, democrática y federal. Es obvio - que cuando dice el numeral que es voluntad del pueblo, - - ello ya está implicando que el pueblo ha de participar pa - ra darle vida a esa forma de República, pero ha de enten - derse que esa participación es a fin de nombrar sus repre - sentantes, por lo que es claro señalar, deduciendo del de - venir histórico, que los conceptos participación y repre - sentación están íntimamente ligados, ya que desde su ori - gen la democracia, que es gobierno del pueblo, por el pue - blo y para el pueblo, éste la ejercía participando en las - grandes asambleas para la toma de decisiones; pero desde - ahí ya surge la representación, toda vez que al ejecutarse las decisiones tomadas en la gran asamblea del pueblo, és - ta tenía que hacerse a través de personas representantes - de la asamblea. En realidad siempre ha habido la represen - tación, solamente que ésta ha sido o se ha manifestado de - diferente manera. Incluso la misma toma de decisiones, - las personas de gobierno que las están tomando, lo hacen - en nombre de la población, misma a la que van a gobernar. En fin, se actúa en representación del Estado.

Se viene diciendo cotidianamente que en algunas pequeñas - sociedades, como en la época de la polis griegas, los ciu - dadanos se reunían en el ágora para discutir y sancionar - leyes, y de esta manera son los ciudadanos los que directa - mente gobiernan y deciden sobre las normas que van a regir sus conductas. Hasta ahí, con la relatividad del caso, - se habla de un gobierno directo del pueblo, aunque como ya

se dijo antes subyace la representación. Es directo el sancionar y discutir las leyes, pero el ejecutor de las mismas será un representante de aquellos que las elaboran.

Ahora bien, en la actualidad ni aún de esa manera se puede dar el gobierno directo, dado lo complejo de la sociedad. Cada vez se agudiza más la división del trabajo y por ende la representatividad. Aún para ejecutar actos eminentemente particulares, en un momento dado, un ciudadano requiere de mandatarios para ejecutar a la vez varios actos jurídicos. De ahí que es connatural a la convivencia social el gobierno representativo, o sea que el pueblo como conjunto de ciudadanos, siendo en quien recae la soberanía de una nación, esta ha de ejercerse a través de sus representantes.

Aceptando que un gobierno es representativo y esa representación debe hacerla valer en toda su pureza, es decir, sostenerse en él en aras de la representación que se le ha encomendado y cumplir con los objetivos para los que fue elegido, John Stuart Mill señala tres requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir, a saber: "a) Que el pueblo lo acepte; b) Que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo; y c) Que esté dispuesto y capacitado para cumplir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le imponga" (48).

Como señalamos anteriormente, el gobierno del pueblo y la soberanía que radica en el propio pueblo se realiza a través de sus representantes legítimos, que son los gobernantes, particularmente los integrantes del Poder Legislativo

(48) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. La Gran Enciclopedia Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie "G". Estudios Doctrinales 48. 2a. ed. México, 1983. p. 158.

y los titulares del Ejecutivo (federal, estatal o municipal), que son electos mediante el voto directo, libre y secreto. De ésto se deduce que cuando la Constitución dispone que México es una República representativa, significa que el pueblo nombra al grupo de personas que son sus representantes mediante los instrumentos políticos electorales establecidos, que esos sus representantes son los encargados de tomar las decisiones estatales, que en su nombre crean las normas jurídicas, que esas personas lo representan en la gestión pública; de ahí que México tiene asentado en el Código Político Fundamental el sistema indirecto de gobierno del pueblo.

En cuanto a este punto, el maestro Jorge Carpizo señala que "Dicho sistema posee las siguientes características: a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación; b) El representante en su actuación es independiente de sus electores; c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes; d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato; e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron; f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual, consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado. En buena parte las ideas anteriores se basan en que la representación es de carácter público; es decir, en ella se halla el interés del Estado, y por tanto no posee las mismas características de la representación de carácter privado, que es la que existe en las relaciones entre particulares. En el Derecho Público la representación tiene notas diferentes a las de carácter privado, porque se persigue sólo una finalidad: que el representante cumpla en la mejor forma su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad consista en conse

guir el bienestar de la nación". (49).

6.- Características del proceso electoral.-

El Derecho Electoral en la actualidad es resultante de las luchas de los ciudadanos por ser éstos, la totalidad, reconocidos como participantes en las decisiones de gobierno de la comunidad y la primera decisión es la de erigir a personas de la propia comunidad en gobernantes, mediante la voluntad de los propios ciudadanos, y esto ha sido a través del voto, por lo que es una lucha constante que gobernantes perfeccionen las formas de elección popular, esto es, el cómo garantizar el derecho del voto, la emisión del mismo, el recuento de la votación y el respeto de esa voluntad manifestada en el sufragio. Se han señalado como cualidades de un sistema electoral idóneo para objetivizar los ideales democráticos las siguientes: "En primer lugar la universalidad, esto es, que postule el sufragio general y no haga distingos en cuanto a los participantes del cuerpo electoral que debe ser lo más amplio posible. En segundo lugar, justicia, entendiendo como tal la posibilidad jurídica y real de que todos los protagonistas del proceso, partidos, candidatos y ciudadanos, vean respetados sus derechos y puedan cumplir sus obligaciones políticas de tal manera que sea el voto ciudadano el que determine su grado de representación en los distintos órganos o poderes populares, sin que se asignen ventajas o desventajas a ningún participante. En tercer lugar, seguridad jurídica, lo que quiere decir que las reglas del juego electoral sean claramente fijadas por las normas jurídicas de la mayor jerarquía posible según su importancia, y sin que sean variadas circunstancialmente. En cuarto lugar, tolerancia, para el efecto de facilitar el pluripartidismo, o sea la expresión de intereses y corrientes de opinión distintas y

contradictorias, que apoyen o disientan del gobierno, para lograr una representación cabal de la sociedad en los órganos representativos. En quinto lugar, claridad, o sea que el sistema sea nítido y sencillo. En sexto lugar, publicidad, entendiéndolo por ello que el régimen electoral y sus modalidades sea conocido generalmente y estimule la concurrencia cívica combatiendo el ausentismo. En séptimo lugar, efectividad, comprendiendo en este concepto la adecuación de los mecanismos electorales al supremo fin de realizar los demás objetivos y en especial la emisión, cómputo y escrutinio del voto universal libre, directo y secreto y lograr la cabal representatividad política y social". (50)

7.- Bases Constitucionales.-

En el siglo XIX el orden jurídico respecto a los procesos electorales cobró vigencia. Ya entrado el siglo XX este orden normativo fue cobrando cierta autonomía dentro del Derecho Público, con la designación de Derecho Electoral, para referirse a las normas jurídicas establecidas para la elección de los representantes populares y en sí del gobierno democrático de la nación. En este terreno, México ha venido día con día perfeccionando su sistema electoral, ésto es, ha venido haciendo efectiva la universalidad y libertad del voto, la forma directa y secreta de emitirse y ha creado los instrumentos para vigilar el proceso de este juego democrático. Así tenemos que, con modificaciones a las leyes electorales en 1946, 1953, en que se reconoce la calidad ciudadana a la mujer, y en la reforma de 1963 se da participación a las minorías en la Cámara de Diputados,

(50) Ciclo de conferencias pronunciadas en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM. Febrero de 1982.

reconociéndose las diputaciones de partido. Más adelante, en 1969, se concede la mayoría de edad a los jóvenes de 18 años, ésto es, la calidad de ciudadano, o sea que se les reconoce el derecho a participar en la vida política del país a través del sufragio.

En 1972 y 1973 se integran a los organismos electorales - los partidos políticos, ya no con representantes, sino con comisionados, ésto es, que los partidos políticos a través de sus comisionados se erigen también en autoridades electorales para vigilar el proceso electoral, desde su preparación hasta el cómputo y escrutinio de los sufragios, y finalmente en la Comisión Federal Electoral hacer el registro de las constancias de mayoría, y a efecto de calificar las elecciones, en la Cámara de Diputados forman parte, en el Colegio Electoral, presuntos diputados de los diversos partidos. En estos mismos años se dió acceso gratuito a radio y televisión a los partidos políticos para difundir sus ideas y sus planes y programas de acción, y también se concedieron franquicias postales y telegráficas a los propios partidos.

En 1977 se hizo una innovación plena en el sistema político electoral de México. Por primera vez la Constitución Política consignó textual y claramente la existencia de los partidos políticos y las funciones que ellos han de desempeñar en el encauzamiento de la voluntad popular para la conformación del gobierno mexicano, y se les reconoció la calidad de entidades de interés público, corresponsabilizándolos en la tarea político-social de promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional como organizaciones de ciudadanos que tienen como objeto posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

México ha sido un país preocupado por hacer realidad su aspiración democrática. En esa virtud, la Constitución Polí

tica consagra las bases para hacer esta realidad. El Doctor Berlín Valenzuela señala que la fuente principal del Derecho Electoral es la Constitución Política, clasificando su articulado en cuatro grupos relativos al propio Derecho Electoral y llamándoles fuentes primarias:

- "1.- Las que se refieren a las decisiones fundamentales del Estado Mexicano, instaurando la democracia como forma de vida.
- 2.- Las que establecen el marco de libertades que hacen posible la democracia.
- 3.- Las que fijan los procedimientos para integrar los Órganos del Estado y los elementos del proceso electoral.
- 4.- Las que garantizan jurisdiccionalmente al proceso electoral". (51)

Es de considerarse que, por lo que se refiere al primer grupo, estas bases las encontramos en el Artículo 3o., fracción I, inciso a), en que se señala la definición de democracia, y en los Artículos 39, 40 y 41, que reiteradamente se han venido mencionando. Así mismo, el Artículo 115, en su primer párrafo, que hace referencia a la organización de las entidades federativas, y el 133, que establece la jerarquía de la Constitución.

En cuanto a las disposiciones o fuentes señaladas en el segundo grupo, es de destacarse el Artículo 2o. Constitucional, que señala la prohibición de la esclavitud; el 4o., que consigna la igualdad del hombre y la mujer; los Artículos 6o., 7o., 8o. y 9o., que se refieren respectiva-

(51) BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral, instrumento normativo de la democracia. Edit. Porrúa. México, 1980. p. 139.

mente a las libertades referidas a la manifestación de las ideas, la libertad de escribir y publicar, el derecho de petición y la libertad de asociación o reunión para atender asuntos políticos.

En relación al tercer grupo, es decir, a las fuentes o bases constitucionales que fijan los procedimientos para integrar los órganos del Estado y los elementos del proceso electoral, es de señalarse en primer lugar los Artículos 30 y 37, que se refieren a la nacionalidad mexicana; 34, 35, 36 y 38, referidos a la calidad de ciudadanos, a las prerrogativas de los mismos y a sus obligaciones; el Artículo 41, relativo a los partidos políticos y a la soberanía nacional; el Artículo 51, que se refiere a la elección e instalación del Congreso, este Artículo definitivamente ligado con los Artículos siguientes: 52, 53, 54, 55, 56, y 57, y demás relativos al Poder Legislativo.

Por lo que se refiere al cuarto grupo, es de mencionarse el Artículo 97, fracción IV, que consigna la facultad de la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, condicionándolo a que de acuerdo con su criterio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

CAPITULO V

PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS Y GRUPOS
DE PRESION EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

1.- Los grupos de influencia político-económico en el Municipio.-

El municipio se concibe como la entidad jurídica referida a un conjunto de familias asentadas en una determinada porción de terreno, que se identifican por su vecindad de tiempo atrás y muy a menudo por una cadena de lazos de parentesco y de vivencias que las llevan a la búsqueda de fines comunes en favor de la comunidad y en particular para cada familia y para el agrupamiento de personas o familias que por la homogeneidad de actividades se mantienen unidas a virtud de objetivos comunes. Esto conlleva a reglamentar el complejo de intereses que se entrecruzan y en ocasiones aparecen conflictos en la propia comunidad. De ahí surge la reglamentación y por tanto la figura jurídica del municipio.

A ese respecto, el maestro Manuel Ulloa Ortiz define al municipio en los siguientes términos: "El municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan por la periferia la esfera de la vida doméstica, que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar". (52)

(52) SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 4a. ed. Edit. Porrúa México, 1968, p. 611.

Siguiendo este orden de ideas, es decir, partiendo de la - infraestructura social natural del municipio, que conlleva a la conformación del núcleo social, económico y político- más importante del sistema republicano federal mexicano, - estamos en la obligación de ir al fondo de la conformación del propio municipio, y de la observación del desarrollo - histórico de las comunidades se deduce que la toma de deci- siones en el gobierno de un municipio es en base a los in- tereses de los componentes de dicha comunidad. De ahí se- deducen intereses económicos, políticos y culturales; es - decir, el hombre lucha por lograr su supervivencia a tra- vés de la búsqueda de bienes para satisfacer sus necesida- des, y de ahí resultarán grupos debidamente configurados - que participan en el área eminentemente económica de la re- gión. En este problema de tipo económico, en que unos con- centran la riqueza y otros la pobreza, surgen conflictos - que conllevan a una participación política tendiente a una- mejor distribución de la riqueza o, en fin, a guardar un - equilibrio entre productores y consumidores, así como en - tre patrones y trabajadores, y frente a ésto se encuentran los sectores de la población preocupados por el desarrollo intelectual o cultural de la comunidad, cúspide de desarro- llo humano. En la conjugación de estos intereses aparecen las agrupaciones políticas denominadas partidos políticos, considerándose estos formalmente como una superestructura- en la organización política de los ciudadanos para la par- ticipación directa en el gobierno, o sea en la toma de de- cisiones en nombre de la comunidad.

Previamente a la existencia de los partidos legalmente re- conocidos, desde el punto de vista histórico, aparecen co- mo grupos de poder que influyen en la conformación y en - las determinaciones de los órganos de gobierno: la Iglesia los terratenientes y el ejército. Inmediatamente después, los comerciantes, los industriales y los financieros. Ahora bien, desde un punto de vista sociológico, es natu -

ral al hombre la conformación de estos grupos en su desarrollo, tanto material como mental o espiritual. Así, -- Comte señala que en el desarrollo de la humanidad el hombre pasa por tres estados: "El estado teológico o ficticio; el estado metafísico o abstracto, y el estado científico o positivo. En el estado teológico, el espíritu humano, dirigiendo esencialmente sus búsquedas hacia la naturaleza íntima de los seres, las causas primeras y finales de todos los hechos que percibe, dicho brevemente, hacia los conocimientos absolutos, se imagina los fenómenos como provocados por la acción directa y permanente de agentes sobrenaturales más o menos copiosos, cuya arbitraria influencia explica las aparentes irregularidades del universo. En el estado metafísico, que no es en verdad sino una mera modificación general del primero, se sustituyen los agentes sobrenaturales por fuerzas abstractas, verdaderas entidades (abstracciones personificadas) propias de los diversos seres del mundo y concebidas como capaces de engendrar por ellas mismas todos los fenómenos observados, y cuya explicación consiste entonces en atribuir a cada uno de ellos cierta entidad. Al fin, en el estado positivo, el espíritu humano, reconociendo la imposibilidad de llegar a nociones absolutas, renuncia a buscar el origen y el destino del universo y a conocer las causas íntimas de los fenómenos, para ver únicamente de descubrir, mediante el empleo bien combinado del razonamiento y de la observación, sus leyes efectivas, es decir, sus relaciones invariables de sucesión y de similitud. La explicación de los hechos reducida entonces a sus términos reales, no es ya sino la relación establecida entre los diversos fenómenos particulares y ciertos hechos generales que el progreso de las ciencias aspira cada vez más a reducir en número" (53).

La transcripción anterior, referida a la tesis positivista de Augusto Comte en relación a los tres estados por los que pasa el hombre en el desarrollo de la sociedad: teológico, metafísico y positivo, es a fin de fortalecer mi argumento en el sentido de que, dado el desarrollo escalonado de los diversos núcleos de población en México, subsiste en el sentir de un sector importante de la población la mentalidad primaria, o sea la teológica, y en esa virtud se acentúa en épocas de crisis la influencia de los grupos religiosos en la política local, con trascendencia en ocasiones a nivel nacional. Así, encontramos las agrupaciones dependientes de la Iglesia católica, las agrupaciones religiosas del protestantismo en sus diversas denominaciones, las agrupaciones de otras religiones de nueva creación como la mormona, etc. Todos estos grupos religiosos tienen tal influencia en la vida social y política del municipio, que es fácil observar con qué facilidad concen -- tran y orientan o mal orientan a la población, repercutiendo ésto definitivamente en los actos de gobierno, como por ejemplo el cerrar una calle para la festividad de un santo, en que el gobierno municipal, no obstante ser laico, tiene que participar. Estos grupos religiosos influyen también manejando aspectos positivos hacia la comunidad, como el hecho de dar apoyo para obras pías. En ocasiones también se manifiestan como auténticos trabajadores sociales, formando agrupaciones de orientación familiar, deportiva, de esparcimiento y de beneficencia. Finalmente, también hacen presencia con una infraestructura por demás poderosa en el sistema educativo mexicano. Todo ello conlleva a una participación aparentemente indirecta en la toma de decisiones de los ayuntamientos.

El otro extremo de tipos de grupos es el de aquellos que tienen un interés plenamente económico, como las agrupaciones de agricultores y ganaderos, en sus diversas modalidades, y los industriales, en sus diversas ramas y grados.

Estos grupos, tratando de aparecer socialmente como sin interés político, crean asociaciones de asistencia social - privada o clubes deportivos y de esparcimiento o, en fin, - asociaciones de servicio: de apoyo a los pobres, de apoyo a los enfermos mentales, de apoyo a los presos, al aguinaldo de los niños desamparados, agrupaciones de la Cruz Roja y otras para dar apoyo a la sociedad. Todos estos grupos, en el fondo, tienen realmente intereses políticos. Ahí se da la conjugación del positivismo en toda su plenitud y - del estado teológico, porque no cabe duda que el industrial está consciente de que su trabajo es en aras de continuar el desarrollo de su empresa, pero a la vez, ligado por lazos espirituales, realiza obras pías. Y como en el positivismo trasladado a México se dijo que para lograr el desarrollo o progreso de la sociedad se requería de libertad y orden, el concepto orden lo han venido identificando con fuerza o milicia; de ahí que el ejército y las demás - fuerzas del orden cobran singular importancia en las comunidades.

Finalmente aparecen los grupos de ciudadanos organizados - en busca de mejoras para sus barrios o colonias. Así tenemos las asociaciones de colonos, de padres de familias, de pequeños productores o cooperativistas, de pequeños comerciantes fijos, semifijos y ambulantes y asociaciones sindicales de trabajadores de las diversas ramas de la producción. Todo este tipo de agrupaciones, desde un punto de - vista formal, son incorporadas por algunos partidos políticos, aunque materialmente continúan funcionando en los - municipios en base a sus muy particulares intereses, incorporándose materialmente a un partido sólo cuando éste se - identifica con esos particulares intereses. Cabe señalar que a los partidos políticos no les ha sido muy fácil contar con el apoyo pleno de estas agrupaciones, por virtud - de que en la actualidad los partidos están concebidos desde un punto de vista nacional y los pequeños grupos en las

comunidades los sienten sociológica y políticamente muy distintos de ellos.

2.- Los Partidos Políticos en el Municipio.

La reforma política que ha venido gestándose desde 1970 a fin de dar participación en el gobierno a todas las corrientes políticas a través de los partidos, logra su culminación hasta nuestros días con la reforma municipal, es decir, la reforma al Artículo 115 constitucional, dada en febrero de 1983, es decir, a principios del régimen presidencial del Lic. Miguel de La Madrid Hurtado. Hasta antes de esta reforma solamente tenían la posibilidad de integrarse en los ayuntamientos regidores de diversos partidos minoritarios en aquellos municipios que contaban con más de 300,000 habitantes. Según la última reforma a que hacemos referencia, ahora en cada elección los partidos minoritarios se integran a los gobiernos municipales a través de sus planillas de candidatos. De esta manera, la parte final de la fracción VIII del Artículo 115 señala que "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios". Así todos los partidos políticos tienen participación en el gobierno municipal, hayan ganado o no en el proceso electoral.

Se pretende que los partidos políticos cumplan la función que constitucionalmente se les atribuye en el Artículo 41, que en lo conducente dice: " Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organiza -

ciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al - ejercicio del poder político, de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos - tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios - de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

En los municipios, ciertamente, como lo establece el - - - Artículo 41 antes transcrito, los partidos cumplen la función de promover la participación del pueblo en la vida de mocrática, pero lamentablemente sólo lo hacen en tanto procuran manipular la voluntad ciudadana en cuanto a la emisión del voto a favor del partido interesado; es poca la - actividad que se desarrolla en cuanto a la identidad de - los intereses de los electores y los intereses del partido.

En la búsqueda de votos, más que buscar esa identidad, procuran un mercadeo del voto, a tal grado que las técnicas - de proselitismo en períodos electorales son inspiradas en los sistemas de mercadotecnia, sea para la publicidad o - sea para la auscultación de opinión mediante encuestas. No hay ninguna diferencia entre las encuestas que hace un partido político para detectar las corrientes de opinión y - las que hace una agencia de publicidad para preguntar qué - estación escucha al entrevistado o qué pasta dental utilizan en su casa. Estas técnicas son eminentemente conductivas para el consumo de algo y la población se ve constreñida a consumir "slogans" de uno u otro partido; cuando mucho los partidos han pretendido incorporar a su membresía a grupos ya constituidos en los diversos municipios, grupos que están identificados entre sí, pero que distan mucho de estar identificados con los postulados del partido - de que se trate, por ejemplo: el partido de las mayorías -

(PRI) incorpora, puede decirse, a cuanta organización exista en el municipio, sean sindicatos de trabajadores, sindicatos de patrones, asociaciones de comerciantes y asociaciones de consumidores. Por otro lado, el Partido Acción-Nacional establece alianzas sin una manifestación abierta con grupos reales de poder económico y clericales, y sin comprometerse manipula con sistemas de mercadotecnia las inconformidades reales de la población; aunque hasta ahora no se tenga registrada abiertamente alguna agrupación, digamos sindical, profesional, de colonos, de grupos marginados, etc., en el fondo sí cuenta con votos de estos sectores, pero no en cuanto se identifican con el concepto de "muera el pecado y el pecador", o como ahora dirían, "muera la deshonestidad y el deshonesto".

Los partidos de izquierda van más allá, manifiestan a la población una ideología que no solamente rebasa el ámbito municipal, sino que rebasa incluso el ámbito nacional, pues es común que jóvenes intelectuales sean los principales promotores de las ideas avanzadas de izquierda, pero dada la forma de exponer sus doctrinas, muchos sectores de la población no entienden tales tesis; solamente llegan a penetrar cuando hablan a la gente de que el rico tiene mucho y ellos, la gente, tienen poco, sin que ésto implique una identidad con los intereses de los grupos locales.

Señalo lo anterior a fin de confirmar el hecho de que la reforma política, aún a través de los partidos, se ha venido desarrollando desde la cúspide, es decir, de arriba hacia abajo, hecho éste que ha interrumpido tal proceso de reforma. Esto considero que data de la época en que se crea el PNR, en que se pretende unificar todos los partidos políticos locales para crear uno solo en el país.

En mi concepto, debió haberse permitido continuar, para efectos locales, con los partidos locales o regionales, y-

para efectos de interés nacional, formar los partidos nacionales. Era más realista esto, porque cada partido regional o local contemplaba los intereses locales. En un recorrido por nuestra provincia, sobre todo en los medios más modestos, encontramos que el grueso de los votantes hablan de los partidos políticos como de entidades muy extrañas a ellos. Dicen: "ya llegaron los del PRI", o "ya se reunieron los del PAN", o "ya llegaron los del morralito", por referirse a los de PSUM, pero los ven como entidades extrañas. En cambio tenemos que al final del movimiento armado, es decir, al institucionalizarse el país, aparecieron al lado de los caudillos muchos partidos locales o regionales, porque, no cabe duda, México es un mosaico etnológico y también de intereses.

Entonces, al crearse el PNR, se unificaron todas las corrientes y así mismo los diversos partidos regionales.

Previamente a la constitución del Partido Nacional Revolucionario, hubo intentos de organizar las diversas fuerzas, partidos y clubes políticos de la República en un solo organismo político nacional. De esta manera, se lanza la convocatoria para crear la Alianza de Partidos Socialistas de la República, a fin de que la primera Convención se celebrase el 2 de mayo de 1926. En el Preámbulo de la mencionada convocatoria se expresaba lo siguiente:

"Fieles a nuestra convicción expuesta y recogiendo el clamor público en pro de la organización de una Alianza de Partidos Socialistas de la República, que sea verdadero exponente del sentir nacional, hemos acordado, en sesión reciente, nombrar un comité provisional que realice el anhelo de los partidos que personalmente representamos, convocándolos a una convención en la que, con la autonomía e independencia de que son dueños, discutan y aprueben la unificación del programa de los Partidos Socialistas del -

país, así como la actitud que deban asumir durante la próxima contienda electoral, viendo en todo la forma de realizar el sano propósito de reconstruir al país, que es hoy - el más grande anhelo del Gobierno Revolucionario de México - co. (54).

La Declaración de Principios se estableció en los siguientes términos:

"El Bloque Socialista Parlamentario presenta a la consideración de la Asamblea los siguientes puntos de doctrina para su estudio, discusión y aprobación, en su caso.

- 1o. Entendemos por Socialismo, la aspiración a aplicar los principios de la justicia absoluta a la organización - de la sociedad para obtener el máximo de libertad con el máximo de orden.
- 2o. Sentado ese principio, manifestamos que propugnamos - por hoy organizar y consolidar los postulados revolucionarios contenidos en nuestra Constitución de 1917.
- 3o. Pugnaremos por la elevación económica, moral e intelectual de todos los mexicanos y en especial de las clases obreras y campesinas, que forman una inmensa mayoría en nuestra Patria.
- 4o. Disciplinaremos a todos los elementos afines para hacerlos converger hacia la reconstrucción de nuestra Patria.
- 5o. No hostilizamos al capitalista bienintencionado que se preste a evolucionar, modernizando su sistema de trabajo y explotación de la riqueza y que en su trato con los obreros los conceptúe sus colaboradores y no sus esclavos.

- 6o. Desarrollaremos una acción política para llevar al Poder público a elementos revolucionarios sanos y conscientes, que defiendan a las clases trabajadoras, respetando siempre los intereses políticos y los acuerdos de los partidos socialistas de la República.
- 7o. Además de procurar la educación del niño por medio de los conductos oficiales, la Alianza de Partidos Socialistas de la República laborará intensamente por preparar a las futuras generaciones para un medio en que se puedan practicar las ideas societarias que formarán una sociedad justa y ordenada, y fomentará la enseñanza racional, que es la única que puede lograr el fin que perseguimos, de redimir al hombre de la ignorancia y la miseria.
- 8o. Fomentaremos la organización de Ligas de Resistencia o cualquiera clase de agrupaciones gremiales que tengan por finalidad liberar al trabajo de una inicua explotación capitalista.
- 9o. Respetaremos a las organizaciones de trabajadores ajenas a las nuestras, aún cuando no pertenezcan a nuestra Alianza.
- 10o. La tierra, así como sus recursos naturales, son patrimonio sagrado e inalienable de la nación; por lo tanto, la finalidad de nuestra Alianza de Partidos Socialistas de la República consiste en sostener este principio.
- 11o. En resumen, la Alianza de Partidos Socialistas de la República, adopta desde hoy este lema: "UNION, TIERRA Y LIBERTAD"

Dip. Rafael Alvarez y Alvarez.- Dip. Luis Torregrosa.- Dip. Rafael Quevedo.- Dip. Alejandro Cerisola.- Dip. Ricardo Covarrubias.

México, D. F., a 9 de abril de 1926."

(55)

A esta convención asistieron delegados representantes de -
diversos partidos locales de la República. Como ejemplo -
señalo que Aguascalientes envió delegados por el Partido -
Ferrocarriero "Felipe Carrillo Puerto", Independiente -
Aguascalentense y Regeneración Agrícola; Coahuila envió de
legados por el Gran Partido Político "Miguel Ramos Arizpe"
de Ramos Arizpe.- Partido Demócrata de Viesca.- Partido -
"Florencio Leza". de General Zepeda.- Club Político "Venus
tiano Carranza". de Sabinas.- Club Político "M. Herrera",
de Sabinas.- Club Político Reconstrucción Nacional, de Sa-
bina.- Club Político Libres de Sabinas.- Partido Político-
"General Victoriano Zepeda", de Sabinas.- Partido Político
Fuerzas Vivas, de Sabinas.- Partido Político Esfuerzo Obre
ro, de la Congregación.- Partido Político "Guadalupe Victo
ria", del Mineral de Agujita.- Partido Político Centro -
Obrero, del Mineral de Agujita.- Partido Obreros Liberales,
del Mineral de Cleote.- Partido Mártires del Trabajo, de -
Nueva Rosita,- Partido "Francisco I. Madero", de la Anti -
gua Rosita.- Partido Político Obreros y Campesinos, de San
Pedro.- Partido Laborista Político Social, de San Pedro.--
Partido Laborista "Ignacio Zaragoza", de San Pedro.- Gran-
Partido Demócrata Coahuilense, de Torreón.- Gran Partido -
"Benito Juárez", de Ramos Arizpe.- Partido Liberal de Obre
ros y Agricultores, de Arteaga.- Partido Independiente de-
Agricultores, de Arteaga.- Gran Partido Independiente de -
Parras.- Partido Liberal de Viesca.- Partido Antirreleccio
nista de Coahuila, Saltillo.- Partido Político Antirrelec
cionista Leales de Coahuila, de Saltillo.- Partido Políti
co "Manuel Pérez Treviño", de Saltillo.- Partido Demócrata
de Coahuila, de Saltillo.- Partido Político "Francisco I.-
Madero", de Saltillo.- Partido Político "Nigromante", de -
Saltillo.- Partido Político "Benito Juárez", de Saltillo.-
Partido Nacional Ferrocarriero, de Saltillo.- Gran Partid
o Político "Francisco I. Madero", de Parras.- Partido Po
lítico Obreros y Campesinos, de Nova.- Partido Político -
"Benito Juárez", de Nova.- Partido Político "Manuel Acuña"

de Villa Acuña.- Partido Político "Félix U. Gómez", de Villa Acuña.- Partido Político "Benito Juárez", de Jiménez Partido "Águiles Serdán", de Zaragoza.- Partido Liberal Independiente, de Piedras Negras.- Partido "Mariano Escobedo", de General Naranjo.- Partido de Agricultores y Campesinos Ribereños del Río Bravo.

Así como del Estado de Coahuila, enviaron delegados todos los Estados de la República de sus múltiples partidos locales, demostrándose claramente con ello que cada comunidad municipal se unía en uno o en varios partidos de la propia localidad, es decir, con una identidad plena en cuanto había comunión de intereses.

El acta constitutiva de esta Alianza de Partidos Socialistas de la República se firmó ante la fe del Notario Público número 16 de la Ciudad de México, Distrito Federal, Lic. Bernardo Ramos Estrada, a instancia del señor Gonzalo N. Santos, habiéndose trasladado dicho Notario al lugar de la reunión de los convencionistas, es decir, al Salón del Tivoli del Elíseo, ubicado en el número 108 de la calle de Puente de Alvarado, de la Ciudad de México. En la referida Acta, que está fechada el día 5 de mayo de 1926, se asienta en lo conducente que "Tomando la palabra del señor Gonzalo N. Santos, manifestó que se había convocado a los presentes delegados de todos los Estados y Territorios de la República, con objeto de constituir la Alianza cuyo nombre se designa ante y cuyas bases fundamentales están contenidas en el pliego que se exhibe para que se agregue al apéndice de este protocolo, con el objeto de que forme parte de la presente acta y se inserte en los testimonios que se expidan de la misma. Todos los presentes, previa discusión de tales bases, manifestaron su conformidad con ellas y aprobadas por unanimidad, se procedió a la designación de la Mesa Directiva y después de tomar la palabra varios de los presentes, a moción del señor Arturo Campillo Seyde

resultó, por aclamación, electa la Mesa en la siguiente forma: Presidente, Gonzalo N. Santos; Vicepresidente, Melchor Ortega; Secretarios, Alejandro Cerisola y Antonio M. García, y Tesorero Luis Torregrosa. A moción de la Mesa, cada una de las Delegaciones de los Estados y Territorios eligieron su respectivo Vocal.." (56)

El maestro Daniel Moreno asienta en su libro que esta Alianza se frustró en cuanto a sus finalidades, ya que su propósito esencial era la postulación a la presidencia de la República del General Alvaro Obregón, con la esperanza de que esta Alianza pudiera fortalecerse una vez que Alvaro Obregón tomara de nuevo la presidencia.

Habiendo sido asesinado el General Alvaro Obregón en 1928, siendo Presidente electo, en el mismo año el Presidente Constitucional Plutarco Elías Calles, en su informe del 10. de septiembre, llama a la unidad nacional y hace la manifestación de la necesidad de crear un organismo o instituto político que una a todas las fuerzas revolucionarias. Es ahí donde se encuentra la inspiración para la fundación del PNR, que queda constituido definitivamente el 4 de marzo de 1929.

Con lo anteriormente anotado no se trata de negar la validez de las organizaciones políticas nacionales o partidos políticos nacionales, sino que se trata de dejar asentado que debe respetarse la organización política de cada comunidad en base a sus intereses; no forzar la situación para que las comunidades se adecúen a pretensiones de los altos dirigentes, sino que éstos comprendan en su plenitud la

realidad sociológica y de ahí la idiosincrasia de cada comunidad, y paralelamente a los postulados nacionales, consideren las pretensiones de la localidad, es decir, respeten la personalidad de cada comunidad.

3.- Los grupos de presión en fusión con los partidos políticos en la actividad diaria del Municipio y en los procesos electorales.-

Es característico de los grupos de presión el estar constituidos con una estructura definida desde el punto de vista jurídico, aparentemente al margen de la actividad política aunque de hecho actúan como grupos políticos en contradicción a lo señalado en su estructura jurídica. Es también distintivo de estos grupos el que, encubierta o abiertamente, se oponen a los lineamientos gubernamentales. Los líderes utilizan a los grupos de presión para imponer modificaciones en las políticas de otros grupos e incluso en la organización y programas de gobierno; ejercen la presión fundamentalmente en forma de peticiones o propuestas y sostienen que son ellos los auténticos portavoces de las necesidades y demandas de la población, de la que se dice sus representantes reales. Después de su constante actividad, de la manera antes anotada, logran privilegios para sí mismos en su calidad de líderes y para otros miembros destacados en sus respectivos grupos, y así encontramos que un ayuntamiento está integrado con elementos de las diversas ramas de la producción y ramas profesionales.

A partir de la Reforma Política, no cabe duda de que la actividad participativa ha sido mayor en los municipios. Hasta antes de la Reforma, hacían presencia en los municipios solamente los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Popular Socialista. En dichos partidos se hallaban grupos de presión. En el caso del PPS, algunos sectores campesinos de las corrientes progresistas, es

decir, de las corrientes que sostienen y han venido sosteniendo el ejido colectivo; un sector, aunque limitado, del magisterio, y en mínima parte artesanos y obreros.

En el Partido Acción Nacional se hallaban los clubes de servicios como Leones y Rotarios, agrupaciones de obras pías como la Cruz Roja y grupos religiosos como los del Verbo Encarnado, los clubes Loyola, los del Sagrado Corazón de Jesús y otros. El PRI ha incorporado en sus filas, como se hizo desde la fundación del PNR, los tres grandes sectores en que puede dividirse la población activa del país: el sector campesino, representado esencialmente por la CNC y otras filiales; el sector obrero, representado por la CTM y otras agrupaciones incorporadas en los últimos años al Congreso del Trabajo; las demás organizaciones como de pequeños comerciantes, de taxistas, de productores y distribuidores de pulque, de asociaciones de padres de familia, de asociaciones de colonos y poseedores de tierra, de asociaciones de esposas de profesionales, en fin, toda asociación imaginable, tienen cabida en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. De esta manera el PRI, como en su origen, pretende incorporar a él a todas las fuerzas organizadas del país.

Hasta antes de la Reforma Política, los lineamientos políticos de gobierno se fijaban en base a las necesidades y sugerencias de los grupos de presión, que generalmente actuaban dentro del propio partido de las mayorías, o bien dentro de los grupos llamados clubes de servicios, con una política abiertamente panista. Obvio resulta señalar que dentro de la estructura jurídico-organizativa de estos clubes de servicios y asociaciones de obras pías no se dice nada de su participación en la política; sin embargo, como se viene anotando, estos grupos sí influyen en la toma de decisiones e incluso sus líderes ocupan posiciones dentro de la estructura gubernamental. Lo mismo sucede con ele -

mentos destacados del Partido Popular Socialista, que tienen influencia en sectores importantes como el magisterio y, en algunas regiones, en agrupaciones campesinas, precisamente a través de sus peticiones fundadas en su ideología y filosofía con base dialéctica.

No obstante, al sobrevenir la Reforma Política tuvieron presencia otras organizaciones o asociaciones y partidos políticos como el PST, el PDM (PSUM) y el PRT. Estas nuevas agrupaciones han provocado una mayor politización en las comunidades, y desde luego han provocado una reconsideración en las políticas y estrategias de partidos como el PRI y el PAN. Este último, con el temor de que los nuevos partidos acaparen la atención de los grupos inconformes y signifiquen estas inconformidades votos en favor de dichos nuevos partidos, ha tenido que echar mano de las técnicas de la mercadotecnia más avanzada para encauzar las inconformidades de la población en su favor, destacándose esencialmente en sus campañas el manejo de "slogans" sin mayores compromisos para con el grueso de la población; cuando mucho se ha comprometido a que sus dirigentes sean honrados y gente de bien, y no ha tenido problema para demostrarlo a base de sus propios "slogans". Son gente de bien porque su condición económica de antemano está resuelta, y son gente honrada porque, según la contabilidad que presentan, siempre operan con números negros, aunque socialmente se tenga que operar con números rojos.

El PRI ha tenido problemas para su reestructuración, todavía que la reforma implica una auténtica democratización que debe provenir de la base misma de la población, es decir, desde la más pequeña comunidad, y hasta ahora sus sistemas son en base a los lineamientos que señala la cúpula. Ciertamente, cuando se habla de consulta popular, ésta es de antemano prefabricada; se insiste en ignorar los beneficios de la democracia. Una sociedad es más sana en tanto -

más amplio es el juego democrático, fundado en conocimientos científicos o materiales de la realidad, sin promesas huecas como las palabras "justicia social", "lineamientos-revolucionarios", "unidad nacional", sin explicar al pueblo qué se entiende por justicia social, o en base a qué o a cuáles intereses se va a lograr la unidad nacional. Por su parte el PAN habla de "bien común" y de "honestidad" -- (posición cómoda y nada comprometedora), sin explicar si el bien común consiste en la oposición al aumento de salarios, oposición a que se subsidien alimentos básicos para el pueblo y se controlen los precios, oposición a que se facilite mediante el subsidio el transporte para el pueblo trabajador, en fin, si el bien común significa en términos de partidos de derecha oposición a cualquier conquista en favor del pueblo. Tal vez el bien común para ellos sea el que los niños se eduquen debidamente con preceptores, se compren los libros mejor editados en países extranjeros, se atiendan los enfermos en los mejores hospitales del exterior; todos esos ciertamente son bienes para los que pueden pagar ese confort, y es común que se opongan a que el grueso de la población reciba educación gratuita, reciba libros de texto gratuito, pues precisamente para ese sector de derecha el bien común consiste en destruir dichos libros de texto gratuitos e impedir que la población reciba los beneficios de la medicina social.

Lamentablemente unas y otras corrientes políticas han venido pretendiendo convencer al pueblo para ganar clientela electoral a través de instrumentos propagandísticos. Es común ver en las esferas dirigentes de los partidos políticos a mercadólogos más que a ideólogos, distorsionándose así el concepto democrata, que se pretende medir a través del número de clientes o electores con que se cuenta; sucede lo mismo que en la televisión, en que la calidad del cantante la miden por el número de espectadores que lo ven

y escuchan, sin analizar la calidad intrínseca del mismo. Así pues, esto ocurre con los actuales líderes de los partidos políticos, que son extraños a la comunidad.

No obstante mis afirmaciones anteriores, continúan permanentes los grupos de presión en unos y en otros partidos; pero son más notorios dentro del propio partido en el poder, el Revolucionario Institucional, y se agudizan los choques internos en el partido ocasionados por los grupos de presión que están dentro de él, en virtud de los cambios sociales que se suceden como consecuencia de los cambios tecnológicos que se dan en el mundo con repercusiones económicas en el país.

Dada la etapa de industrialización de la región, los grupos políticos se han fusionado con los grupos industriales, financieros y comerciales. Así por ejemplo, asienta Alvaro Arreola Ayala que: Las contradicciones de clase en el interior del sistema político mexicano fueron cada vez más fuertes: por un lado los grupos empresariales se afirmaron y estuvieron dispuestos a luchar para que sus intereses guiaran el futuro nacional; por el otro, los asalariados lucharon por recuperar sus condiciones de vida cada vez más críticas y crearon formas libres y autónomas de clase fuera de todo control oficial. La década de los años setenta marcó también el inicio del fortalecimiento y autonomía de los grupos políticos que, como el Estado de México, habían alcanzado su consolidación. Su reconocimiento oficial data de entonces. Lo anterior fue posible gracias a la conjunción de intereses; al éxito de los objetivos de sus fundadores: crear y consolidar a la entidad como una entidad industrial capitalista y a la concentración de poder político y económico que alcanzó su líder nacional, Carlos Hank González. Durante la década de los años setenta el Estado afianzó su posición como la entidad más importante del país, en términos políti

cos y económicos, después del Distrito Federal. Se convirtió en una entidad que no requiere del apoyo incondicional del gobierno central para continuar su desarrollo económico. A diferencia de otros estados, como Quintana Roo, Tlaxcala, Morelos, Zacatecas, Oaxaca, Baja California, Hidalgo, etc. La entidad tiene la solidez económica y política suficiente para ser considerada como modelo autónomo de desarrollo capitalista". (57)

(57) MARTÍNEZ Assad, Carlos et. al. Municipios en conflicto. Instituto de Investigaciones Sociales. G V editores. México, 1985. P. 11.

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

- 1.- LOS GRUPOS DE PRESIÓN, PODEMOS CONSIDERAR QUE SON ENTIDADES DE FACTO QUE EXISTEN PARA DEFENSA DE SUS INTERESES FRENTE A QUIEN TIENE EL PODER.
- 2.- LOS GRUPOS DE PRESIÓN SON EL ANTECEDENTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LUCHA POR ALCANZAR EL PODER.
- 3.- LOS GRUPOS DE PRESIÓN MÁS ANTIGUOS Y QUE CONTINUAN CON FUERZA E INFLUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES, SON LA IGLESIA, EL EJÉRCITO O FUERZAS ARMADAS Y LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTORES Y DE COMERCIANTES.
- 4.- EL DESARROLLO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y DE LOS GRUPOS POLÍTICOS ESTÁ ÍNTIMAMENTE LIGADO AL DE LA DEMOCRACIA Y REPRESENTATIVIDAD.
- 5.- LOS ESTADOS MODERNOS, AL PERFECCIONAR SU LEGISLACIÓN CIVIL Y POLÍTICA, LOGRAN DEFINIR Y POR LO TANTO SEPARAR LOS ESTADIOS DE INTERÉS DE LA IGLESIA, EL EJÉRCITO, LA INDUSTRIA, EL COMERCIO Y LA POLÍTICA. DE ESTA MANERA, SE DICTAN NORMAS SEPARANDO A LA IGLESIA DEL ESTADO; A LOS MIEMBROS DEL EJÉRCITO SE LES IMPIDE ACTUAR DIRECTAMENTE EN POLÍTICA, RESERVÁNDOSELES LA TAREA DE LA DEFENSA DE LA PATRIA Y PRESERVACIÓN DEL ORDEN, ASÍ COMO INTERVENCIÓN EN DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES EN CASO NECESARIO; A INDUSTRIALES Y COMERCIANTE S SE LES CREAN LAS CÁMARAS CORRESPONDIENTES PARA CON ELLAS INTERVENIR EN ASUNTOS DE GOBIERNO EN CALIDAD DE ASESORES.

- 6.- SE RESERVA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS LA PARTICIPACIÓN LEGÍTIMA EN LOS PROCESOS POLÍTICOS ELECTORALES, PARA HACER POSIBLE EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS AL PODER.
- 7.- A TRAVÉS DE LA HISTORIA DE MÉXICO, EL MUNICIPIO HA VENIDO SIENDO LA CÉLULA BÁSICA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DE LA NACIÓN.
- 8.- LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL RESPONDERÁ EFICAZMENTE A LOS REQUERIMIENTOS DE LA POBLACIÓN, SI SUS GOBERNANTES ESTÁN PLENAMENTE IDENTIFICADOS CON LAS NECESIDADES IMPERANTES EN LA LOCALIDAD.
- 9.- LOS GOBERNANTES MUNICIPALES DEBEN SER NECESARIAMENTE VECINOS DEL LUGAR, A FIN DE GARANTIZAR SU IDENTIFICACIÓN CON LA PROBLEMÁTICA LOCAL.
- 10.- LOS PLANES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DEBEN GENERARSE AHÍ MISMO. RESULTAN INADECUADOS CUANDO SON IMPUESTOS DESDE EL CENTRO.
- 11.- LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL SIGNIFICA UN AVANCE EN EL DESARROLLO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS Y, POR ENDE, DE LA NACIÓN.
- 12.- CONSIDERAR AL MUNICIPIO CON AUTONOMÍA EN SU HACIENDA Y PROGRAMAS DE SERVICIOS MUNICIPALES, FORTALECE AL FEDERALISMO LEJOS DE DEBILITARLO.

- 13.- LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO Y EL PERFECCIONAMIENTO EN LOS PROCESOS ELECTORALES, PARA COBRAR PLENA VIGENCIA, DEBE EMPEZARSE A PARTIR DEL MUNICIPIO.
- 14.- EN LA POLÍTICA MUNICIPAL, DE HECHO TIENEN MÁS REPRESENTATIVIDAD LOS GRUPOS DE PRESIÓN QUE LOS MISMOS PARTIDOS POLÍTICOS, YA QUE AQUÉLLOS EXISTEN EN BASE A INTERESES MUY LOCALES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS GENERALMENTE DESARROLLAN SUS ACTIVIDADES EN BASE A PLANES Y PROGRAMAS DEL CENTRO.

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

CAPITULO I

DUVERGER, MAURICE. LOS PARTIDOS POLÍTICOS. 3A. REIMPRESIÓN EN ESPAÑOL. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO, - 1969.

ROBLES, BRUNILDA Y ALFREDO DE LA CRUZ GAMBOA. HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE MÉXICO, SIGLO XX. EDICIONES ARTÍCULO 30. CONSTITUCIONAL. MÉXICO, 1984.

CRUZ GAMBOA, ALFREDO DE LA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS A TRAVÉS DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO. INÉDITO.

MICHELS, ROBERT. LOS PARTIDOS POLÍTICOS, UN ESTUDIO SOCIOLOGICO DE LAS TENDENCIAS OLIGÁRQUICAS DE LA DEMOCRACIA MODERNA. T.I. AMORRORTU EDITORES. BUENOS - - AIRES, 1969.

ROUSSEAU, JUAN JACOBO. EL CONTRATO SOCIAL. 5A. EDICIÓN. -- EDIT. PORRÚA. MÉXICO, 1977.

UNIONS AND UNION LEADERS OF THEIR OWN CHOOSING, NEW YORK: - THE FUND FOR THE REPUBLIC, 1957.

MOODIE, GRAEME C. Y GERALD STUDDERT-KENNEDY. OPINIONES, PÚBLICOS Y GRUPOS DE PRESIÓN. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO, 1975.

MEYNAUD, JEAN. LOS GRUPOS DE PRESIÓN. EDIT. EUDEBA. BUENOS AIRES, 1970.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO. LA DEMOCRACIA EN MÉXICO. SERIE POPULAR ERA, 4A. EDICIÓN, MÉXICO, 1971.

MILLS, WRIGHT C. PODER, POLÍTICA, PUEBLO. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. EDICIÓN PREPARADA POR IRVING L. - ROROWITZ. TARD. DE JULIETA CAMPOS. MÉXICO, 1973.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

CAPITULO II

SEMO, ENRIQUE. HISTORIA DEL CAPITALISMO EN MÉXICO, LOS ORÍGENES, 1521.

DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA. T.I. EDIT. PEDRO ROBREDO. MÉXICO, 1944.

CORTES, HERNÁN. CARTAS DE RELACIÓN. EDITORES MEXICANOS UNIDOS. MÉXICO, 1984.

ROBLES, BRUNILDA. HISTORIA DE MÉXICO. FEDERACIÓN EDITORIAL MEXICANA. MÉXICO, 1984.

GIBSON, CHARLES. LOS AZTECAS BAJO EL DOMINIO ESPAÑOL. EDIT. SIGLO XXI. MÉXICO, 1978.

OTS CAPDEQUI, JOSÉ MARÍA. EL ESTADO ESPAÑOL EN LAS INDIAS. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO, 1976.

- NAVA, GUADALUPE. CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA. S.C.P. -
MÉXICO, 1973.
- CUE CÁNOVAS, AGUSTÍN. HISTORIA SOCIAL Y ECONÓMICA DE MÉXICO
1521-1854). EDIT. TRILLAS. MÉXICO, 1974.
- ZARCO, FRANCISCO. LAS CRÓNICAS DEL CONGRESO CONSTITUYENTE -
1856-1857). EL COLEGIO DE MÉXICO, 1957.
- PALAVICINI, FÉLIX F. HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917. GO
BIERNO DEL ESTADO DE TABASCO. MÉXICO, 1980. T.I.
- CRUZ GAMBOA, ALFREDO DE LA. CURSO ELEMENTAL DE DERECHO CIVIL.
EDICIONES ARTÍCULO 30. CONSTITUCIONAL. MÉXICO, 1983.
- PLANIOL, MARCEL. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO CIVIL. EDIT. -
JOSÉ M. CAJICA. PUEBLA, PUE. MÉXICO, 1960.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. - BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1964.
TOMO XXII.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL. EDIT. PO
RRÚA. MÉXICO, 1985.
- RECASENS SICHES, LUIS. ACOTACIONES A LA FILOSOFÍA DEL DERECHO
DE GIORGIO DEL VECCHIO. EDIT. UTEHA. MÉXICO, 1956.
T.I.
- KELSEN, HANS. LA TEORÍA PURA DEL DERECHO. EDITORA NACIONAL. -
MÉXICO, 1976.

CAPITULO III

DOCUMENTOS DEL ARCHIVO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

CAPITULO IV

RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ORIENTADA. UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. MÉXICO, 1985.

CICLO DE CONFERENCIAS DICTADAS EN LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. FEBRERO DE 1982.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UTEHA.

MORENO, DANIEL. DEMOCRACIA BURGUESA Y DEMOCRACIA SOCIALISTA. 2A. EDICIÓN. FEDERACIÓN EDITORIAL MEXICANA, MÉXICO, 1983.

ROUSSEAU, JUAN JACOBO. EL CONTRATO SOCIAL. 5A. EDICIÓN. EDIT. PORRÚA. MÉXICO, 1977.

AGUILERA NORIEGA, JORGE. LUCHA POR EL CONSTITUCIONALISMO EN MÉXICO. EDICIÓN DEL AUTOR. MÉXICO, 1982.

ROBLES, BRUNILDA Y ALFREDO DE LA CRUZ GAMBOA. HISTORIA CON TEMPORÁNEA DE MÉXICO, SIGLO XX. EDICIONES ARTÍCULO 30. CONSTITUCIONAL. MÉXICO, 1978.

CARPIZO, JORGE. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. UNAM. LA GRAN ENCICLOPEDIA MEXICANA. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. SERIE "G". ESTUDIOS DOCTRINALES 48. 2A. EDICIÓN. MÉXICO, 1983.

BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO. DERECHO ELECTORAL, INSTRUMENTO NORMATIVO DE LA DEMOCRACIA. EDIT. PORRÚA. MÉXICO, 1980.

CAPITULO V

SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. 4A. ED. EDIT. PORRÚA. MÉXICO, 1968.

COITE, AUGUSTO. LA FILOSOFÍA POSITIVA. 2A. ED. EDIT. PORRÚA. MÉXICO, 1982. (VERSIÓN DE FRANCISCO LARROYO).

MORENO, DANIEL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO (1926-1970). B. COSTA-AMIC EDITOR. MÉXICO, 1970.

MARTÍNEZ ASSAD, CARLOS ET. AL. MUNICIPIOS EN CONFLICTO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. G.V. EDITORES. MÉXICO, 1985.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES.