



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales**

**" ACATLAN "**

**LA DEMOCRACIA MUNICIPAL**

M-0065054

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**RICARDO CRUZ MIGUEL**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*IN MEMORIAN*

Hace 20 años, un 8 de octubre de 1967, en Higuera, un pequeño poblado de Bolivia, fue asesinado por soldados de ese país Ernesto "Ché" Guevara.

En este 1987 se cumplen dos décadas de tan cobarde asesinato, y como un reconocimiento a este revolucionario en sus ideas, sentimiento y obra, reproduzco parte de la carta con la cual se despidió de sus padres, poco después de abandonar Cuba para dirigirse a las guerrillas en el Congo y posteriormente a Bolivia.

"...Hace de esto casi diez -- años, les escribí otra carta de despedida. Según recuerdo, me lamentaba de no ser mejor-soldado y mejor médico; lo segundo ya no me interesa, soldado no soy tan malo.

Nada ha cambiado en esencia, salvo, que soy mucho más consciente, mi marxismo está enraizado y depurado. Creo en la lucha armada como única solución para los pueblos que luchan por liberarse y soy consecuente con mis creencias..."

ERNESTO

*IN MEMORIAN*

A Edmundo Rojas Soriano, Presidente Municipal del Primer Municipio Socialista del Estado de México. - Tenango del Aire, quien dejó de -- existir el día 13 de noviembre de 1987, y que no obstante que siem-- pre tuvimos diferencias en la forma y el modo de hacer política, -- siempre le respeté como persona y como político.

DESCANSE EN PAZ †

Los reformistas pretenden con algunas dádivas dividir y engañar a los obreros, apartarlos de sus luchas de clase.

V.I. LENIN. Marxismo y Reformismo.

EN RECONOCIMIENTO A:

A mi Madre C. Olivia Miguel Ramírez  
que siempre e incondicionalmente se  
solidarizó conmigo, ayudándome en  
todo momento para lograr lo que ah  
ra mínimamente soy.

A mi esposa. C. Ubaldá Vieyra Salgado  
que en decenas de veces me apoyó para  
continuar en esta obra,

Muchas Gracias.

A mi pequeña hija Roxa Elizabeth  
Cruz Vieyra, con amor, afecto y  
cariño.

A MIS HERMANOS

Con sincero afecto y estima,  
por el apoyo que me brinda--  
ron, mil gracias.

GLORIA, RUTILIO, MARTHA,  
MICAELA, FERNANDO Y JOSE

Con gran reconocimiento al  
C. Lic. Miguel Angel Farfán  
Caudillo, por todas y cada  
una de las orientaciones -  
recibidas para la mejor y  
correcta elaboración del -  
presente trabajo.

UN MILLON DE GRACIAS.

A MI PADRINO

C. José Becerril Gómez, quien  
en los momentos más críticos,  
me apoyó, proporcionándome traba  
bajo y ayuda económica.

MUCHAS GRACIAS.

Un Especial Reconocimiento a  
toda una Institución Académica  
Política, a mi Asesor de Tesis  
C. Lic. Manuel Moreno Moreno.

---

EN RECONOCIMIENTO A  
MI HONORABLE JURADO C.C.

---

DR. JORGE SAYEG HELU  
LIC. CARLOS DIAZ DE LEON FLEURY  
LIC. MANUEL MORENO MORENO  
LIC. VICTOR CAPILLA SANCHEZ  
LIC. CARMEN OCHOA AVENDAÑO

CON AFECTO Y CARIÑO PARA:

H. G. M.

R. S. G.

CON AFECTO Y ESTIMA PARA:

MIS COMPAÑEROS DE PARTIDO

MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO

Y A TODOS Y CADA UNO DE LOS QUE HICIERON POSIBLE  
LA REALIZACION DE LA PRESENTE T E S I S.

GRACIAS, MUCHAS GRACIAS.

Con gran cariño y afecto para  
la C. Consuelo Gasca Hernández  
quien en todo momento colaboró  
para la terminación mecanográfica  
del presente trabajo, teniendo  
paciencia y esmero en la realización  
del mismo.

GRACIAS, MIL.

I N D I C E

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

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

MUNICIPIO NATURAL O PRIMITIVO Y MUNICIPIO POLITICO O INSTITUCIONAL 1

ROMA ..... 4

FRANCIA ..... 6

ESPAÑA ..... 6

EL CABILDO ABIERTO ..... 9

MEXICO ..... 10

EL CALPULLI ..... 10

LA COLONIA ..... 13

EL CABILDO ABIERTO ..... 14

EL MEXICO INDEPENDIENTE ..... 17

EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE 1917 ..... 20

DETERMINACIONES GENERICAS DEL ARTICULO 115 EN LA CONSTITUCION DE  
1917 ..... 27

EL ARTICULO 115 EN LA CONSTITUCION DE 1917 ..... 28

CAPITULO II

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION VIGENTE

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS ..... 31

4-2065059

LA PRIMERA REFORMA .....	31
LA SEGUNDA REFORMA .....	31
LA TERCERA REFORMA .....	32
LA CUARTA REFORMA .....	32
LA QUINTA REFORMA .....	33
LA SEXTA REFORMA .....	33
LA SEPTIMA REFORMA .....	34
REFORMA POLITICA O REFORMA ELECTORAL .....	35
DETERMINACIONES GENERICAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA - REFORMA POLITICA DE 1977 .....	38
BREVE CRITICA A LA REFORMA POLITICA DE 1977.....	40
LA INTEGRACION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SEGUN EL PRINCIPIO DE - REPRESENTACION PROPORCIONAL .....	44
LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS SEGUN EL PRINCIPIO DE REPRESEN- TACION PROPORCIONAL .....	45
EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL SU SIGNIFICADO.....	45
MAYORIA RELATIVA Y REPRESENTACION PROPORCIONAL SU ADECUACION EN - LA REFORMA DE 77, ARTICULOS 52, 53 y 54 DE LA CONSTITUCION FEDE--- RAL .....	52
SISTEMA MIXTO ANTECEDNTES Y SIGNIFICADO .....	59
SISTEMA MIXTO CON DOMINANTE MAYORITARIO .....	61
LA OCTAVA REFORMA .....	63
ESTRENAMOS REFORMA O UN NUEVO INTENTO LEGITIMADOR DEL ESTADO .....	63

LA MARCHA CONTINUA EL DISCURSO OFICIAL .....	65
INTERVENCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA DISCUSION SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL .....	73
PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO .....	74
PARTIDO ACCION NACIONAL .....	77
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA .....	80
PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES .....	84
PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO .....	87
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL .....	89
EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 1983 .....	93
DETERMINACIONES GENERICAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 1983 .....	100
BREVE CRITICA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE - 1983 .....	105
EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL SIGUE IGUAL .....	105
INTROMISION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LOS ASUNTOS MUNICIPA LES .....	111
LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SUSPENDER O DECLAA-- RAR DESAPARECIDOS LOS AYUNTAMIENTOS .....	111
JUCHITAN UN EJEMPLO .....	114
RELACIONES LABORALES: TRABAJADOR-MUNICIPIO (PATRON) .....	130

UNA ECONOMÍA MUNICIPAL POBRE ES UNA ECONOMÍA INJUSTA .....	131
EL ARTICULO 115 NO GARANTIZA LA AUTONOMIA MUNICIPAL REFORMAS UTI- LES PERO LIMITADAS .....	139

### CAPITULO III

#### LA DEMOCRACIA Y EL MUNICIPIO

LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MEXICO (GENERALIDADES) .....	143
LA CUESTION SOCIO-ECONOMICA.....	145
LA CUESTION POLITICA .....	149
AYUNTAMIENTOS DEMOCRATICOS CON PARTICIPACION CIUDADANA COMO UNA - CUESTION INMEDIATA .....	152
EL CABILDO ABIERTO UNA PROPOSICION .....	161
EL REFERENDUM OTRA PROPOSICION .....	171
AMPLIACION DEL NUMERO DE REGIDORES SEGUN LOS HABITANTES DEL MUNI- CPIO .....	175
LA REPRESENTACION PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA LA INTEGRACION - DE TODOS LOS PUESTOS DE ELECCION POPULAR .....	178
LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE LOS CONSEJOS DE- COLABORACION MUNICIPAL UNA PROPUESTA MAS .....	180
ELECCIONES CONTROLADAS ELECCIONES AMAÑADAS .....	185
POR UNAS ELECCIONES DEMOCRATICAS NO CONTROLADAS .....	194

C O N C L U S I O N E S ..... 199

B I B L I O G R A F I A ..... 204

---

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

El objetivo de este trabajo es hacer un estudio profundo de la problemática municipal. Ya que desde mi punto de vista en México - el municipio requiere de un análisis responsable y cuidadoso: un análisis sociológico-jurídico, para detectar errores, fallas pero, a su vez ofrecer alternativas posibles para hacer del municipio aquella *escuela de la democracia* que nos hablan algunos autores.

La mayoría de los municipalistas piensan y plasman sus ideas de acuerdo a sus convicciones políticas personales; de aquellos distinguidos en la materia y de aquellos no tan distinguidos, no hay tanta - diferencia, cuando definen o caracterizan al municipio, en razón de - que plantean y escriben *ideas renovadas* y por qué no llamarlas *revo*lucionarias siempre apegadas a la ideología dominante, siguiendo una línea política oficial que sí favorece al orden establecido, y que conduce al inmovilismo.

El presente trabajo plantea algunas medidas renovadoras para lograr la democratización del municipio; esto no quiere decir que lo - que se afirme se considere verdad absoluta y única ni la panacea para la tan aguda problemática municipal.

A estas alturas es urgente una nueva conciencia, una nueva - mentalidad municipalista democrática ajena al unilateral e irracional autoritarismo de la administración a todos los niveles de gobierno, y

al frívolo y demagógico alegato que, por principio, tiene ya soluciones para todo.

Los planteamientos que de modo general desarrollo enseguida, no es lo último ni lo más acabado en materia municipal, pienso que las propuestas que hago tienen las suficientes bases sociológico-jurídicas para plantearlos, no son improvisaciones ni ocurrencias extraterrestres, son soluciones reales a problemas reales.

El presente trabajo en su primer capítulo aborda y trata de explicar la existencia del municipio a través de las dos marcadas tendencias que se han formado para tal fin; la teoría Juznaturalista o Sociológica y la Escuela Legalista.

En este capítulo se señala de manera general como en Grecia, Japón, Alemania y desde luego en México surgió el municipio, en estos países -entre otros más- desde sus orígenes propiamente, no se le llamó municipio a la institución que hoy día conocemos como tal, sino -- que adoptó nombres diferentes, así, si, en Grecia se le llamó *polis*, en México se le denominó *calpulli*, unos y otros con funciones similares a las del municipio moderno en la más amplia acepción de la palabra.

Es tomado en cuenta -aunque sea brevemente- el tan siempre interesante debate histórico en el seno del Congreso Constituyente de 1917 en relación al municipio libre, y mismo que dió como resultado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en lo que fue su primera formulación.

Así las cosas en el capítulo segundo se mencionan las 8 reformas de que ha sido objeto el artículo 115 constitucional, de la primera a la sexta reforma son enunciadas de forma más o menos general, la séptima y la octava reforma son analizadas y criticadas objetivamente, tratando de no caer en la crítica vulgar, que no aporta y que sólo "detecta" errores, pero que no propone alternativas.

Parte de la crítica se centra en la séptima reforma al artículo en cuestión, donde se señala que ésta, más que ser una reforma política es una reforma electoral, se indica como funciona y como se aplica el principio de representación proporcional en la integración de las legislaturas locales y los ayuntamientos, no sin mencionar y definir el significado -desde varios puntos de vista- del principio de representación proporcional.

Así también se señala claramente como mayoría relativa y representación proporcional se adecuaron en los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Federal.

Definimos el sistema mixto aportando sus antecedentes y su significado para su mejor comprensión.

Criticamos insistentemente el sistema mixto con dominante mayoritario, que no es otra cosa que el sistema de composición del Congreso de la Unión que ha diseñado el partido oficial para tener un mejor control de ese espacio de poder, es decir que de acuerdo a este sistema, si, actualmente la Cámara de Diputados se compone de 400 diputados, tendrán que corresponder al PRI, 300, y la oposición de iz

quierda, derecha y "centro" tendrá que conformarse con solo obtener - 100 diputados, a lo que nosotros le hemos denominado: la *fórmula* --  $3 \times 1$ , o sea 300 VS 100, situación que le permite al Partido Revolu-- cionario Institucional o al gobierno mismo mantener el orden en ese - recinto y tener asegurado el dominio de los más sobre los menos, es - decir mantener "encasillada" a la disidencia que "vocifera, discute y propone", pero garantizado el control en esa instancia. Se da un fe-- nómeno clásico en la política mexicana, si los argumentos de los dipu-- tados del PRI no "convencen" a sus colegas de la oposición, el proble-- ma que no es tal, se resuelve mediante las formas de votación, o sea, se pone a trabajar a la aplanadora priísta, donde se someten a vota-- ción las propuestas que hayan, se comparan, y quien obtiene la mayo-- ría, sencillamente gana, y por arte de magia el problema se resuelve, no importando para el gobierno los motivos, los argumentos, las discu-- siones de la oposición antes de la aprobación de la ley de que se tra-- te.

En cuanto a la octava reforma del artículo que se analiza, caracterizamos a esta como un nuevo intento del estado para tratar -y lo logra- de legitimarse ante sus gobernados, es cierto que esta re-- forma introduce algunos cambios al precepto en cuestión, pero también es cierto que con esta "innovación" se pretenden limitar algunos as-- pectos de la vida municipal, ante tal conducta del gobierno, se puede afirmar que el actual presidente sigue en la línea "reformista" de -- sus antecesores, por ejemplo el principio de representación proporcio--

nal casi sigue igual al que se estableció en la séptima reforma.

Nuestros problemas en el ámbito municipal son ya muy anacrónicos, empero la clase dominante de éste país ha impulsado y promovido reformas limitadas en varios aspectos de la vida nacional, pero de manera particular, aquellas que tienen que ver con el aspecto municipal es el caso de la última hecha al artículo 115 constitucional, donde se faculta a las legislaturas locales de los estados para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y para remover libremente a alguno (os) de sus miembros.

Otra situación preocupante es la de redefinir las relaciones entre el municipio, el poder estatal y la federación. La fracción I del artículo 115 constitucional, determina que no habrá autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

Esa disposición aparentemente contribuye a aumentar la autonomía municipal; empero, la realidad no es así, deberá de aclararse con qué autoridades el ayuntamiento tenga que tratar para la canalización-solución de sus problemas y demandas propias.

Situación delicada y preocupante es aquella que faculta a los congresos locales de los estados, para que legislen en materia de relaciones de trabajo entre los servidores del estado y del municipio. Yo considero que solo debe existir un ordenamiento jurídico de carácter federal que regule todas las relaciones laborales incluyendo a la federación, estados y municipios, y en sí a toda clase de contratos de trabajo, sean individuales o colectivos, este criterio lo fundamen

to con la fracción X del artículo 73 constitucional en relación con - el artículo 123 de la Carta Magna, el cual determina que compete exclu- sivamente al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en materia de trabajo. Es de rechazarse el argumento oficial, en el sentido de que sean las legislaturas de los estados quienes expidan las leyes - del trabajo de los servidores de estados y municipios.

Algunos gobiernos de los estados han impuesto prácticamente que para que la oposición tenga derecho a la representación proporcio- nal, tendrá que reunir ciertos porcentajes de la votación, contravi- niendo -pensamos- el espíritu de la Fracción VIII, inciso "b", últi- mo párrafo del artículo citado.

Nosotros entendemos que el principio de representación prop- orcional que establece el reformado artículo 115 constitucional debe de interpretarse como un sistema único para integrar los ayuntamien- tos, que no admite ni lógica ni jurídicamente la existencia de otra - forma adjunta, este principio implica una relación igual y constante de las partes que integran un todo, en la que cada parte tiene igual peso, medida, calidad, valor e iguales especificidades y corresponden- cias.

En la reforma que se comenta, se dan algunas soluciones a - la tan compleja problemática municipal, sin embargo, hacen falta algu- nas más profundas que toquen hasta donde ahora las presentes no lo - han hecho, sólo así el gobierno y su partido podrán lograr cierta "le

gitimación" ante los gobernados.

El presente capítulo también aborda, la cuestión tocante a la hacienda municipal, para lo cual establecimos que un municipio no puede ser libre, cuando la legislatura local establece qué contribuciones y qué ingresos deben de corresponderle a aquél, situación que se le puede nombrar de otra forma, menos: "administración libre de su hacienda", y por tanto menos aún; municipio libre.

Al finalizar este capítulo, sacamos como conclusión que las reformas comentadas no se pueden rechazar ligera y absolutamente, sino que comprendiendo el objetivo de éstas, son sólo algunas medidas --no todas, ni las únicas-- para iniciar la democratización del municipio, en sí, son reformas útiles, pero, limitadas.

Ya en su tercer capítulo, hablamos primeramente de las generalidades de los municipios en el Estado de México, comentamos la --cuestión socio-económica de los mismos, se hace un análisis de las --condiciones políticas de la entidad, así también se comenta ampliamente la existencia de la élite política llamada; *grupo Atlacomulco* o *grupo Estado de México*, quienes han sido propiamente los iniciadores de la "industrialización y el desarrollo" del Estado de México.

La intervención de este grupo en la designación de gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales y en general de todas aquellas personas que tienen o han tenido puestos de elección --popular o de alto mando, ha sido determinante, además ha sido el grupo que ha dirigido la política de la entidad desde hace 40 años.

Se analiza como es actualmente la participación ciudadana, llegándose a concluir que ésta es controlada y mediatizada por el PRI-gobierno, y que en contados casos se le permite que se manifieste en forma independiente, sugerimos que debido a la madurez alcanzada por la ciudadanía es menester que la sociedad civil promueva el cambio al través de sus propias formas de organización libre e independiente de los partidos políticos y el gobierno, en ese orden de ideas se propone el *cabildo abierto*.

Partimos de la idea que los ayuntamientos son organismos -colegiados, es decir colectivos y, como tales, deben estar como ninguna otra institución política, estrechamente ligados a los ciudadanos a los que deben servir, por esa razón, hoy más que nunca se hace necesario el establecimiento del *cabildo abierto*, en este, los regido--res se reunirían con los habitantes de sus comunidades para decidir -sobre los asuntos públicos del municipio.

Propongo que se instituyan cabildos abiertos en todos los municipios independientemente de su tamaño, de modo tal que la participación de los gobernados en las decisiones políticas quede garantizada.

El ayuntamiento asumiría la obligación de reunirse en cabildo abierto a solicitud de los ciudadanos para tratar las peticiones y propuestas populares, y desde luego resolver sobre las misma.

En caso de desaparición de un ayuntamiento o remoción de -alguno (os) de sus miembros, propongo que en las constituciones de -

los estados, se establezca el *referéndum* como mecanismo para solucionar los conflictos que se susciten entre los habitantes y sus autoridades, el cual desde luego tendría que sujetarse a varios criterios, mismos que se señalan en el desarrollo del tema.

Hago la propuesta que de acuerdo al número de habitantes en un municipio, será el número de regidores que tenga, con el único propósito que todas las fuerzas o sectores de la comunidad puedan estar representadas en los órganos donde se toman las decisiones fundamentales para la comunidad.

Una propuesta complementaria a las antes señaladas, es que se establezca la representación proporcional para todos los cargos o puestos sujetos a elección popular, como los consejos de colaboración municipal, la sociedad de padres de familia, los jefes de manzana, etc. André Hauriou en su clásico texto; *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* la define:

"Esta modalidad de votación se presenta como un perfeccionamiento, o en todo caso como un sistema de votación de lista ordinaria.

Se tiende con ello a asegurar la representación de todas las opiniones que agrupen un número razonable de sufragios. Con este sistema de votación, cada lista tendrá un cierto número de representantes elegidos en proporción al número de sufragios obtenidos..."

Esa es precisamente la forma o sistema que propongo para - la integración de esos cargos sujetos a elección, éste sistema es más equitativo, más justo, más igualitario (ahora muy en boga este término), más democrático y el que más se apega a la actual realidad política municipal en nuestro país.

Para terminar el capítulo tercero, se hace un balance de - las elecciones en nuestro país, se comentan en su estado que guardan actualmente, que por más de decenas de veces han ido acompañadas del fraude electoral en sus diferentes modalidades, conducta política -- asumida por el partido oficial para preservar el poder, y que es rechazado cada vez más por un amplio sector de la población.

Así las cosas y como sugerencias -sólo algunas- para tratar de ir terminando con el fraude electoral, se hacen propuestas de las más variadas, propuestas como son:

Que la credencial de elector contenga como uno de sus elementos la fotografía de éste, así como que se instrumenten urnas electorales transparentes en las elecciones, que se cree un tribunal de lo contencioso -- electoral, que se legisle para crear un capítulo especial en el Código Penal que tenga que ver con los delitos electorales, etc, etc.

El lector se preguntará, por qué en un tema -como es el -- presente- se analiza y se propone en lo que se refiere a los procesos electorales, la respuesta es que en cada proceso electoral se re

nueva el "personal político" que seguirá "guiando" el destino de las comunidades, y por tanto el de sus habitantes.

Existen elecciones para elegir presidente de la república, así como para elegir a los gobernadores de los estados, y tanto aquellas como éstas, la autoridad dura en su encargo 6 años, las elecciones para elegir a los presidentes municipales, son cada tres años, -- tiempo relativamente corto, pero con posibilidades más cercanas de -- transformación. En el México plural que nos tocó vivir, existen para los habitantes de los municipios varias alternativas de cambio, debido a la variedad de partidos políticos nacionales, cambios que van -- desde lo ideológico, político y social, luego entonces, los ciudadanos tienen como posibilidad de transformación cada tres años y no cada seis, además pueden influir --e inclusive decidir-- sobre quién deberá ser la persona (as) que lo representarán y que responderán ante -- sus necesidades de "carne y hueso".

## LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

#### MUNICIPIO NATURAL O PRIMITIVO Y MUNICIPIO POLITICO O INSTITUCIONAL

Considero que para conocer con más profundidad al municipio, es imprescindible estudiar sus antecedentes histórico-políticos que permitan su mejor comprensión como institución político-jurídica.

El origen del municipio es muy remoto y hay algunos autores que sostienen que su origen se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aún cuando en la actualidad hay suficientes elementos e indicios de validez como para afirmar que en los pueblos de alto desarrollo y -civilización, como fueron Grecia, Roma, España o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social.

En las sociedades antes citadas, se conocieron con diferentes -denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo de -las que puede llegar a afirmarse que tuvieron rasgos distintivos de la organización político-jurídica denominada municipio.

Como se dijo anteriormente el origen del municipio se remonta a la historia de algunos pueblos, así en Grecia se le denominó: *polis* , en Japón el *uji* , la *sippe* en Alemania y en México el *calpulli* .

"De Grecia se heredan los aspectos esenciales de la organiza---  
ción de la *polis* ciudad, como son: La autonomía local, la igualdad -  
civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios en-  
cargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad.

Roma, por su parte, realiza importantes aportaciones al desarro-  
llo del municipio, al crear los cuerpos *edilicios* que mejoran la or-  
ganización municipal, ya que al otorgar al *edil* responsabilidades pa-  
ra gobernar la ciudad, también tenía el poder para juzgar administrati-  
vamente las acciones en su jurisdicción. Asimismo, son los romanos --  
quienes inician de manera ordenada y sistemática la recopilación de le-  
yes que se refieren a la administración municipal."(I)

En la actualidad existen varias opiniones que se han expresado  
acerca del origen del municipio, empero de todas las que se han maneja-  
do, podemos señalar que existen dos tendencias a este respecto; la teo-  
ría jus-naturalista o sociológica y la escuela Legalista.

La teoría jus-naturalista, que explica la existencia del munici-  
pio como una institución de derecho natural impuesta por necesidades ur-  
gentes de la vida humana, asentada en una localidad determinada, cuya -  
función: "... es reconocer un principio de solidaridad humana para la -  
seguridad y el bienestar del grupo -apunta Vareilles Somiere, citado --  
por Jiménez Ottalengo-, los vínculos que unen a los elementos de una co-  
munidad, derivan fundamentalmente de la necesidad de la habitación -

(I) Dirección general de estudios administrativos del desarrollo urbano  
de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, *Agenda del presiden-  
te municipal*, México, SAHOP, 1982. p. 17- 18.

continúa de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o una ciudad, que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. Entonces nace espontáneamente el municipio y no creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia..." (2)

"La Escuela Legalista, por el contrario, afirma que el municipio es una entidad creada por la ley; es decir, que debe a ésta su personalidad y sus características" . (3) Es éste el argumento de los autores que definen al municipio político o institucional.

De las dos tendencias que tratan de definir al municipio en su origen, la que creo es más acertada es la primeramente citada.\*

(2) Jiménez Ottalengo, Regina, *Los municipios en México*, México, UNAM, 1978, p. 10.

(3) *Ibidem*, p. 10.

\* Porque dentro del marco general de la sociedad se encuentra la asociación y la comunidad, y es ésta la que en esencia da vida al sentimiento municipalista, y por tanto al origen del municipio; en otras palabras se puede concluir que el municipio no puede nacer y desarrollarse sino a través del sentimiento comunitario de sus miembros, no puede nacer de un simple acuerdo de voluntades, sino debe de originarse por el espíritu de comunión, de solidaridad de todos y cada uno de sus miembros.

El inicio municipal propiamente dicho se debe a los lazos de unión - de sentimiento y espíritu de sus miembros, estos vínculos de la comunidad pueden o no institucionalizarse posteriormente hasta formar un tipo diferente de unión, la sola institucionalización no le da vida al municipio.

Considero que para que se dé el municipio político o institucional, es fundamental que primero se dé el municipio natural o primitivo; vale la pena referirse a M. de Lacétre -citado por Jean de Savigny-. "... Así nació el municipio, no de la ley, sino de la naturaleza de las cosas -y, continúa-, la aparición de la idea de provincia es más compleja, pero también natural; la provincia reagrupa espontáneamente al pueblo instalado en la misma región y unido por una comunidad de hábitos de raza y de lengua. En tiempos del feudalismo, las provincias se organizaron siguiendo naturalmente el proceso que conducía a la idea de na ---- ción".(4)

#### R O M A

En la antigua Roma, Cicerón afirmaba que el municipio era "una -- ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana"; su implicación jurídica política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con el significado etimológico de la palabra municipio; *manus* oficio y *capere*= tomar, conforme al concepto romano de municipio, esta caracterización se le asignaba a las regiones -- conquistadas, Burgoa -apunta-, "... Las ciudades conquistadas que ha--- bían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo se convertían en ciudadanos de Roma conservando, sin embargo, una cierta li bertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados -

(4) Savigny, Jean de, *¿El Estado contra Los Municipios?* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local-, Fareso, 1978 p. 6

por las leyes estatales".(5)

Las ciudades romanas en general, como entes de derechos propios -- obtuvieron en su desarrollo, la posibilidad de gobernarse autónomamente porque tenían capacidad para hacerlo, debido a su poderío.

Lo asentado antes es bien cierto, si tenemos en cuenta, que el na cimiento de la misma estructura municipal que hoy conocemos, parte preci samente de la capacidad de los pueblos o ciudades para satisfacer las ne cesidades de gobierno, con leyes que deben estructurar los diferentes -- grados de relaciones de la sociedad.

Mommsen --escribe-- "El derecho municipal es el derecho de la ciu-- dad dentro del Estado".(6) Como lo establece este autor, podemos señalar dos tendencias de la cita; la primera, la de la descentralización por re giones, en la cual el estado conquista y a la vez concede privilegios, -- por el hecho mismo de integrar más comunidades a su estructura; y la se-- gunda, desde mi particular punto de vi sta aparece la autarquía, que se -- puede definir como la autosuficiencia en los aspectos pol íticos, econ ómi cos y sociales del estado. Podemos sacar como conclusión de esas dos -- tendencias, que municipio es sinónimo de libertad de acción, aunque con-- sidero que éste mismo debiera significar libertad política; en los capí-- tulos siguientes daré el fundamento de mi afirmación.

El municipio tiene como particularidades específicas; la autono mía y la autarquía, la primera la podemos definir como aquella facul ta

(5) Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 4a. ed., 1973, p. 964.

(6) Mommsen Teodoro, *Compendio de Derecho Público Romano*, Buenos Aires, 1942 p. 108

tad para darse sus propias leyes dentro de los lineamientos establecidos por la constitución al que el municipio pertenezca. Así la potestad de éste para elegir o nombrar a los titulares de los órganos gubernativos;— la *autarquía* se manifiesta según la acepción aristotélica en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a la comunidad.

#### F R A N C I A

El antecedente primario del municipio en Francia es la forma de organización llamada *comuna* que es una especie de división administrativa y territorial dotada de sus autoridades propias como son las administrativas o ejecutivas encabezadas por el alcalde *-maire-*, y por un órgano deliberativo llamado "consejo municipal".

#### E S P A Ñ A

En este país el régimen municipal se desarrolló notablemente en los reinos españoles del medievo, e incluso durante la época visigótica, los municipios romanos antiguos subsistieron con las naturales modalidades que le imprimieron los godos, también subsistieron hasta cierto punto, las costumbres, la religión y la legislación especial de los españoles que tuvieron que formar un pueblo separado de sus conquistadores, como por ejemplo "... un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder, el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de xenodochios u hospita

les, y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Cabe agregar que durante el período de tiempo a que nos referimos, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y la libertad y en el odio a los dominadores y al arrianismo".(7) Es decir, que la iglesia y el municipio como representantes del pueblo estaban unidos en una alianza en contra de los conquistadores, con la idea de libertad y el amor a su tierra.

Para frenar en cierta forma los ataques de los árabes, durante la dominación musulmana en la península ibérica, los municipios o también llamadas comunas españolas recibieron solidaridad e impulso por parte de los monarcas cristianos, que consistió nada menos que, en el establecimiento de ciudades y pueblos.

"Para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o reedificaban -apunta Ochoa Campos- los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad. Así se logró un lento, pero seguro avance en la obra de la reconquista, los navarros y catalanes cruzaron el Ebro, los asturianos avanzaron por el Duero y pudo constituirse el nuevo reino de León". "... El municipio fue un elemento de primera importancia en España", -continúa el au-

(7) Citado por Ochoa Campos en *La Reforma Municipal*, México, Porrúa. - 1982. p. 77.

tor-, afirmando que "del *concilium* nació el Consejo Municipal, el *Judex* fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales. Los consejos municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular".(8)

Por los datos que registra la historia universal, se puede llegar a sostener que en la España antigua lo mismo en otros pueblos del mundo, el sufragio sí era efectivo.\*

(8) Ochoa Campos, Moisés, *Ibidem* p. 80.

\* En la actualidad en nuestro país el sufragio es manipulado y controlado y desde luego la democracia es puesta en tela de juicio, lo negativo en una situación de esta naturaleza es que los gobernados o sufragantes pierden la confianza en las instituciones que forman un estado y concretamente les es indiferente la instrumentación de las elecciones, Duverger a este respecto opina "... Toda despolitización favorece el orden establecido, el inmovilismo, el conservadurismo".(9)

De lo cual se desprende como conclusión, que si la clase gobernante de este país no implementa cambios importantes en todos los aspectos, pero concretamente en el ámbito electoral como forma de integración pluripartidista de un gobierno, seguramente sobrevendrá el rompimiento de la paz social que tanto pregona el régimen como una conquista propia de éste. El estado mexicano tiene una gran responsabilidad, que consiste en la afinación de su política en materia electoral y el respeto irrestricto al resultado en los procesos electorales, es de importancia fundamental tomar en cuenta lo aseverado anteriormente, ya que de tenerse previsto, traería como consecuencia inmediata; la credibilidad en el estado y en sus instituciones, con esto se evitaría la despolitización, el inmovilismo y el conservadurismo, elementos que sirven para caracterizar hoy día al gobierno de nuestro país.

(9) Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, Barcelona, Ariel, 1982, p. 15.

## EL CABILDO ABIERTO

Conforme va transcurriendo el tiempo, en España se da una forma -- de organización *sui generis* en los municipios que se conoció como: el *cabildo abierto*; que era el acto donde se reunían las autoridades de los municipios con la población a efecto de resolver la problemática de su -- tiempo, en estos existía una amplia participación de los gobernados en -- los asuntos de su comunidad, el cabildo o consejo fue la principal insti-- tución política en los pueblos españoles, los cabildos en el mundo espa-- ñol constaban de dos cargos principales; el de alcalde y el de regidor. Dos alcaldes y cuatro o más regidores eran comunes en cada gobierno muni-- cipal. Tanto los alcaldes como los regidores, como consejeros se dedica-- ban a la administración política de la comunidad, pero también desempeña-- ban funciones como jueces civiles y penales en los tribunales locales, y tenían mayor autoridad y prestigio que los regidores. El primer acto -- oficial que se hacía cuando se fundaba un pueblo nuevo colonial, era el establecimiento de un cabildo, éste formado por alcaldes y regidores co-- loniales españoles, era un aspecto común de los pueblos hispanos en to-- da América. Por el momento sólo cito el *cabildo abierto*, pero en capí-- tulos siguientes abundo al respecto con mayor precisión y objetividad.

## M E X I C O

## EL CALPULLI

El *calpulli* azteca puede considerarse uno de los orígenes en -- nuestro país del municipio, en los pueblos antiguos que habitaron nues-- tro territorio nacional en el tiempo de los mexicas se descubre el fenó--

meno municipal en sus más variadas acepciones, se puede llegar a afirmar en la actualidad por la abundante cantidad de datos que se conocen, que el municipio prehispánico lo encontramos claramente en los clanes o grupos de familias de las cuales sus miembros explotaban en forma comunitaria la tierra, se puede afirmar que el municipio primitivo en el México prehispánico, era eminentemente de carácter agrícola.

Ochoa Campos, citado por Burgoa, asevera: "En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados al través de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quiera llamárseles, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos, en el *calpulli* la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno: la del consejo. Era la expresión del poder social a la manera de los consejos municipales, pero emanado de la alianza de familias emparentadas, el consejo estaba integrado por los jefes de dichas familias". (10)

El *calpulli* azteca se constituyó como una asociación de convivencia; administrativamente, la célula que organizó a este en la producción, en la propiedad, en el trabajo en sus aspectos más generales fue el prototipo del municipio fundamentalmente agrícola, rural, primitivo y en él -como ya lo mencioné- la alianza de familias determinó la forma de gobierno.

La forma de organización administrativa-política al interior de un municipio y sus diferentes grados de relación con los gobernados, se ejercía por varios funcionarios o autoridades, algunos con facultades -

(10) El municipio en México, generalidades, citado por Ignacio Burgoa, - en *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 855.

específicas, o sea que éste municipio regulaba las relaciones entre sus habitantes y el poder establecido. A continuación se mencionan a las autoridades indígenas con sus facultades específicas.

#### Autoridades del *calpulli*

El consejo del *calpulli* por acuerdo de sus miembros, designaba por elección a cierto tipo de personas que tenían facultades ejecutivas, dentro de las cuales podemos citar:

1.- El *teachcauh*, o también conocido por pariente mayor, su cargo era de por vida, pero a su muerte elegían al sustituto, la actividad del *teachcauh* la ejercía de forma muy similar a como la desempeña un presidente municipal actual de un municipio rural, puesto que su hacer se avoca a cuestiones administrativas, como las siguientes:

- a).- Del culto y rito a sus dioses y antepasados.
- b).- Al producto de sus tierras.
- c).- Del trabajo de los miembros del *calpulli*
- d).- Del régimen agrario en forma comunal.
- e).- También cuidaba de la conservación del orden y por lo mismo que se impartiese justicia.

2.- Otro funcionario o autoridad era el *tecuhtli*, que algunos cronistas lo traducen como "el señor", era jefe militar del *calpulli*, ya que su cargo aparte de que era por elección, se debía fundamentalmente a hechos de guerra, además:

- a).- Ejercía el cargo de capitán en las batallas de su *calpulli* con otras tropas.

b). Era el encargado de preparar o adiestrar a los jóvenes en el *telpochcalli*, acerca de las técnicas militares.

c).- Sobre su persona recaían, el honor de las acciones de guerra.

Además de los dos funcionarios citados existían otros de menor categoría, que tenían diversos cargos en el gobierno del *calpulli* y podemos mencionar a:

Los *Tlayacanques* o cuadrilleros.

Los *tequitlatos*, encargados de organizar y dirigir el trabajo comunal del *calpulli*.

Los *calpizques*, personas que tenían a su cargo recaudar el tributo.

Los médicos hechiceros y sacerdotes, mismos que se encargaban de la unidad y seguridad en el aspecto psicológico del grupo.

Los *tlacuilos*, escribanos o pintores de jeroglíficos, que se les encomendaba llevar o registrar los hechos del *calpulli* incluyendo los sucesos relacionados con la propiedad de la tierra y también llevaban la cuenta de los acontecimientos históricos y legendarios.

Los *topiles* que se encargaban del oficio de gendarmería.

Las características comunes de todos los funcionarios mencionados son:

- 1.- Sus designaciones eran de carácter siempre colectivo.
- 2.- Sólo se les removía de su cargo si daban motivo grave pero siempre con la aprobación del consejo.
- 3.- La duración en su cargo era de por vida.

4.- Sólo se consideraba a los indios cabezas, los jefes de familia o ancianos de linaje, para la restitución electiva.

5.- La excepción respecto a los Topiles-to, nuestro, pilli, hijo que eran escogidos entre los jefes de familia.

Algunos historiadores como Gonzalo Aguirre Beltrán, han señalado en el *teachcauh* con las mismas funciones que el *calpullec*, lo que es muy probable que se trate del mismo funcionario del *calpulli*, pero con diferente denominación.

Como se puede ver, con esta relación *grosso modo* de las funciones de las autoridades del *calpulli*, podemos sacar como conclusión que en esta forma de organización primitiva la estructura y las funciones de las autoridades son similares a las del municipio actual.

#### LA C O L O N I A

"México recibió, desde los orígenes del régimen colonial, una poderosa influencia de la tradición comunera española, misma que venía desde los tiempos más lejanos de la Reconquista; el municipio llegó a México con los conquistadores. Como primer acto político en estas tierras, buscando una fuente propia de legitimación de su poder, el conquistador Hernán Cortés fundó el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz. En la historia y en el derecho, el municipio nacía como el acto fundador del nuevo imperio, del cual habría de surgir nuestra nación. Más adelante, en el caso del régimen colonial, los ayuntamientos volverían a reivindicar su fuerza fundadora al encabezar la rebelión de los pueblos de esta parte del mundo en contra del dominio ibérico.

No se trató, en sus orígenes, de una ocurrencia personal o de un hecho aislado. El municipio traía ya una historia de siglos por detrás. Los municipios en la Baja Edad Media española, como es bien sabido, fueron la verdadera base de operaciones políticas y militares en la guerra contra la dominación morisca y a ellos se debió el éxito de la Reconquista a todo lo largo y ancho de España. En los días en que el dominio ibérico se expandía incontenible por toda América, el movimiento de los comuneros de Castilla era tan poderoso que era capaz de desafiar al mismo poder real y el emperador Carlos V tuvo que combatir una sangrienta guerra civil a fin de destruirlo. Probablemente, de haber triunfado los comuneros España habría sido el primer estado democrático de la historia moderna y, acaso, el estado más democrático de nuestros días en el globo terráqueo, empero, esas esperanzas se hicieron agua en los campos de Villalar, donde en abril de 1521 fueron derrotados militarmente los comuneros de Castilla." -como lo afirma Arnaldo Córdova en la *Iniciativa de Reforma al artículo 115 Constitucional*.

#### E L C A B I L D O A B I E R T O

No se trata de meras especulaciones. El municipio español había sido la primera institución política que había podido aglutinar y movilizar para la guerra al conjunto de la población civil. Era una comunidad ordenada y altamente disciplinada; en ella existía un mando unificado -- que representaban el alcalde y la corporación del ayuntamiento, pero las decisiones, sobre todo las que tenían que ver con el manejo a largo alcance de los asuntos de la comunidad, se tomaban con la intervención directa de los ciudadanos, reunidos en asamblea bajo la presidencia de sus

autoridades que se encargaban de establecer un orden en las asambleas, - existía pues, similitud con las reuniones de cabildo de hoy día. \*

"La historia registra sólo dos casos de cabildo abiertos en la - América Hispánica, esto, claro está, si se exceptúa al de la fundación - de Veracruz, que fue un acto entre soldados. Uno fue el de la ciudad de León, Guanajuato, en su origen Villa de San Sebastián de León, y el otro, el de la fundación de la Villa de San Pedro de las Higueras, en Hondu --- ras". (11)

Abundan los testimonio que documentan que en toda América españo- la y, particularmente en nueva españa, los habitantes de las ciudades y de las villas siempre presionaron para obtener una participación en la - dirección de los asuntos públicos que, en esencia equivalía a la instau- ración del *cabildo abierto*. Y esa tradición se prolongó a lo largo de - nuestra historia independiente. El *cabildo abierto*, sin embargo, fue -- proscrito, prácticamente, de nuestro orden constitucional, como lo había sido ya durante el régimen colonial.

\* "El cabildo se componía de todos los moradores de León y fuera de - los muros, y debía de reunirse en la iglesia de Santa María de Regla el primer día de cuaresma, para establecer de común acuerdo la capa- cidad de las medidas y los precios de los artículos de primera nece- sidad durante el año; atribución exclusiva fue también del consejo - conceder licencias para vender en el mercado público y ordenar la po- licía interior de la ciudad", -como lo señala el autor español- Anto- nio Sacristán y Martínez en su libro *Municipalidades de Castilla y León* .

(11) Córdova, Arnaldo, *Iniciativa de Reforma al Artículo 115 Constitu- cional* , México, mimeo, diciembre de 1982 p. 3, 4.

"... La toma de decisiones por parte de los ayuntamientos se realizaba mediante la junta de los integrantes, en algunos casos de todos los vecinos, con el fin de llegar a un acuerdo sobre el gobierno y administración de la ciudad o de los pueblos del municipio; a esa junta se la dió el nombre de cabildo. Cabildo es una palabra derivada de *Cade*: -capítulo y ésta a su vez derivada de la palabra *Caput*, misma que, equivale a reunión del alcalde, regidores y demás individuos que componen el máximo cuerpo municipal o bien el lugar o sitio de la reunión en que se verifica la junta aludida". (12) En esos términos define Calzada Padrón al cabildo, además los divide en: cabildo ordinario, "que eran aquellos celebrados por los integrantes del ayuntamiento, a efecto de tomar las decisiones que se requerían para el gobierno y administración, tanto de la ciudad como de los pueblos sobre los que tenían competencia. Estas juntas comúnmente se celebran dos veces por semana". (13)

Y el cabildo extraordinario, "porque a ellos asistían personas ajenas a los integrantes de los ayuntamientos, o porque se efectuaban en forma especial para tratar asuntos que requerían de una urgente decisión por parte del ayuntamiento o bien para tratar asuntos de importancia para la vida de la ciudad, de los pueblos o de su provincia. Los cabildos extraordinarios podían ser convocados por un cabildo ordinario

(12) Calzada Padrón, Feliciano, *Municipio Libre*. México, UNAM, ENEP Acatlán, 1983. p. 65.

(13) *Ibidem*. p. 66.

o por el gobernador de la provincia".(14)

En cuanto a sus disposiciones legislativas los ayuntamientos tenían facultad de elaborar sus reglamentos, ordenanzas y bandos, pero lo fundamental de los mismos era la posibilidad que tenían de reunirse y re solver problemas inherentes al municipio.

#### MEXICO I N D E P E N D I E N T E

Nuestras constituciones decimonónicas y, particularmente, la de 1857, poco se ocuparon del municipio, en una época, como es natural, en que el problema fundamental del país es el de su unificación. Durante más de un siglo de vida independiente, y todavía hoy en la mayoría de los casos, los municipios no pasaron de ser las demarcaciones territoriales donde caciques y jefes políticos ejercían su poder omnímoto sobre los gobernados, ello no obstante, el municipio libre y democrático jamás ha dejado de ser una necesidad y aspiración a la vez de importantes sectores de la sociedad mexicana.

Cuando entró en vigencia la Constitución Política de 1857 ésta solo precisó la forma de organización que habría de adoptar nuestra nación; en una República representativa, democrática y federal.

La Constitución de 1857 no le otorgó jerarquía constitucional al régimen de municipalidades, ya que sólo se encargó de dárselo al Distri to Federal y a los territorios que integraban la nación y, en estos estableció la forma popular de elección para la integración de sus autori

(14) *Ibidem.* p.66.

dades municipales.

La Constitución de 1857 en su artículo 72, fracción VI, establece:

"Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". (15)

El diputado Castillo Velasco miembro del constituyente, y en el seno del mismo se había manifestado para presentar un proyecto en el cual hacía una serie de adiciones sobre las municipalidades, que en sus puntos más importantes establecía:

"Así como se reconoce la libertad a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades".

Y -continúa- "En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la constitución. Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otras municipalidades o al estado".

Y por último hacía la proposición siguiente: "todo el pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los ve

(15) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1979*, - México, Porrúa. 1980, p. 617,618.

cinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".(16)

Pero, las anteriores proposiciones o adiciones al ordenamiento, se enfrentaron a una fuerte oposición, y el atinado proyecto, no fue incorporado a la Constitución de 1857.

Con este rechazo a las adiciones a la Carta Magna de 57 propuestas por el diputado Castillo Velasco, que por cierto pueden juzgarse de acertadas, podemos decir, que cuando una adición o iniciativa de reforma de algún partido político o de cualquier diputado en los congresos respectivos, cuando la esencia de las mismas dan opción y permiten vida democrática a las instituciones y concretamente al municipio, se van a enfrentar a una cerrada y fuerte oposición y a arrollantes votaciones por parte de los diputados del partido mayoritario y hegemónico de un país, estado o municipio.

La oposición y el rechazo a las iniciativas de reforma de otros partidos "minoritarios" en cualquier tiempo y lugar, siempre va a estar orientada a obstaculizar y a impedir el paso de las propuestas hechas por aquéllos .\*

(16) Calzada Padrón, Feliciano. *Op. cit.* p. 75.

\* Vale la pena citar un ejemplo que es bastante ilustrativo. En la actualidad con el sólo voto "por disciplina" por parte de los diptados del PRI, ya que la mayoría, por no decir que todos los estados de nuestra República, el PRI es el partido hegemónico, con este solo voto por disciplina de sus miembros se tiene para detener e impedir el paso a las iniciativas de la oposición de izquierda y derecha, iniciativas, en el caso de la primera -desde un punto de vista personal- democráticas en beneficio de los trabajadores y --del pueblo en general, la razón del por qué de la actitud y conducta de los legisladores del PRI, es muy sencilla y consiste nada menos, en que se afectarían intereses de grupos económicos, ya que -una mayoría de los legisladores del Revolucionario Institucional -han salido precisamente de esos grupos económicos.

Adiciones tan importantes como las propuestas por el diputado - Castillo Velasco se enfrentaron a una abierta oposición para su conclusión en la Constitución de 1857, pero no sólo en el pasado sucedió sino que en la actualidad ocurre algo similar pero en formas más sofisticadas, como son el rechazar iniciativas de ley en diferentes aspectos de la vida política nacional.

Grupos económicos y políticos, en sí, factores reales de poder, también actúan al interior de los municipios, importante es recordar - al constitucionalista alemán Lassalle; "... los problemas constitucionales no son, en última instancia, problemas de derecho, sino de poder, y que la verdadera Constitución de un país reside en los factores reales y efectivos de poder imperantes en una nación".(17)

Si bien es cierto que Lassalle se refirió a las constituciones - de los estados, nosotros interpretamos que no sólo a nivel constitucional federal actúan los factores reales y efectivos de poder, sino que - también en la gran gamma de ordenamientos que rigen la conducta externa de los gobernados, aparecen desde la Carta Magna, hasta el más ínfimo - jerárquicamente hablando de los ordenamientos que regulan las relaciones entre los individuos.

#### EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE 1917

"El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la po-

(17) Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Siglo XX, 1975, p.26 y s.s.

sición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constitucio--  
nes liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, -  
cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el estable-  
cimiento del municipio libre constituía "la diferencia más importante,-  
y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857".(18)

El proyecto de Venustiano Carranza, contenía como reglas cuando  
caracterizaba al municipio, que los estados que integraban nuestra Re-  
pública, para que en estos se configurara el municipio libre era im---  
prescindible que tuviera "como base de su división territorial y de su  
organización política, el municipio libre, administrado cada uno por -  
ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias  
entre éste y el gobierno del Estado".(19)

La asamblea, sin una opinión en contra, aceptó que la autonomía  
municipal de que hablaba el proyecto le faltaba un elemento que le era  
necesario, el de la autonomía financiera. El problema se agudizó cu  
do se planteó, cómo asegurar al municipio recursos suficientes y pro--  
pios, fue un "... problema que dividió y desorientó al Constituyente.  
El primer dictamen relativo al artículo 115 proponía como fracción II  
la recaudación de todos los impuestos (estatales y municipales) por -  
el municipio, la contribución del municipio a los gastos del Estado en

(18) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México,  
Porrúa, p. 151.

(19) *Diario de Los Debates del Congreso Constituyente*; México, 1917;  
t. I, p. 357.

la porción señalada por la legislatura, el nombramiento de inspectores - por el ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigil ar la contabilidad del municipio, la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios". (20)

"El sistema propuesto era evidentemente inadecuado, pues al dejar en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuesto, in clusive los que por corresponder al Estado les son ajenos, se subordina ba la administración del Estado a la recaudación pendiente de cada muni cipio. Esta confusión, agravada con la intervención de inspectores y - con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, susci- tó una de las más vivas oposiciones registradas en el seno del Congre- so". (21)

Retirado el dictamen, la Comisión se dividió a su vez. Los di- putados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sen sata, entre las muchas que se presentaron durante los interminables de bates, al clasificar concretamente los ingresos que debían de corres- ponde<sup>r</sup> a los municipios; en caso de conflicto, si aparecía entre ésta - y el municipio, resolvería el tribunal superior. Los diputados Medina y Jara formularon un voto particular, donde en términos demasiado gene- rales se proponía que la hacienda de los municipios "se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos - y del tanto que se asigne el Estado a cada municipio"; las controver---

(20) *Diario de los Debates*, t. II, p. 631.

(21) Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 152.

sias entre los poderes del Estado y los municipios serían resueltos por el Tribunal Superior".(22)

"En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuados los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes. Cuando le llegó su turno a la fracción II del artículo 115, último de los asuntos -- tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la reforma -- agraria, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Retirado el voto particular de Medina y Jara, nadie se refirió al dictamen de Machorro Narváez y Méndez. Alguien propuso que se tomara como base para la discusión el proyecto del Primer Jefe. De pronto el diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II de la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: -- "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados -- y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".(23)

Para llenar el vacío del proyecto del Primer Jefe, se plantearon, como se ha visto, las más variadas soluciones en torno a la autonomía financiera del municipio. Dos soluciones aparentemente opuestas --

(22) *Diario de los Debates*, t. II, p. 708

(23) Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 152.

(la del primer dictamen, que hacía partícipe al municipio de los ingresos del Estado) adolecieron del mismo defecto, que consiste en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al municipio. Nadie advirtió que el camino a seguir lo indicaba el segundo dictamen, que sus autores no acertaron a defender. De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales".(24)

Especial atención merece la discusión en el seno del Congreso -- Constituyente de 1917 en lo relativo al artículo 115 constitucional, en él, el legislador Heriberto Jara hizo una defensa válida hasta nuestros días de la libertad económica municipal, fue uno de los más lucidos representantes populares ante el constituyente de Querétaro.

El general Heriberto Jara, sin lugar a dudas fue de los más -- ilustres constituyentes, persona con una clara concepción política en -- relación a la vida municipal, uno de los hombres más esclarecidos y progresistas del constituyente de Querétaro. Empero la problemática política del municipio, que era precisamente la de más antigua raigambre -- histórica fue escamoteada para sustituirla por una problemática "económica" que, a fin de cuentas, tampoco fue planteada y mucho menos resuelta adecuadamente, de dicho debate el general Jara dijo: "... No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas,

(24) Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 153.

como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque 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 pequeño que esté constituida por sus tres poderes". -Continúa- "... los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite ... Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste. Concluyó Jara su intervención parlamentaria diciendo: "Si damos por un lado la libertad política, si 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 por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la

libertad económica porque entonces la primera no podrá ser efectiva, -- quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán -- disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado".(25)

Nosotros adoptamos la opinión de Jara, es decir, que un municipio que no es autosuficiente económicamente no puede ser libre de ninguna manera, ni podrán ser libres sus habitantes, pero hemos sostenido -- también que esa es una verdad a medias, la verdad plena nos dice que el municipio tampoco será autosuficiente económicamente o, para decirlo de nuevo con el general Jara, no podrá tener libertad económica, si no es libre políticamente, es importante dejar establecido que una vez que -- Jara hizo sus anotaciones y que se circunscribió casi de modo exclusivo al tema de la libertad económica y que todos los aspectos políticos de la vida municipal, que tenían tras de sí una larguísima tradición -- popular, fueron echados al olvido. Sin embargo lo anterior, la intervención del general Heriberto Jara en el Congreso Constituyente fue una de las más importantes en relación al artículo 115 constitucional.

Tal como fue redactado originalmente el artículo 115 de la -- Constitución de 1917, en efecto hace hincapié en la institución de una hacienda municipal autónoma, sin lograr plenamente ni siquiera esto, y deja de lado todo aquello que tiene que ver con la organización demo--

(25) Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit, p. 867, 868.

crática del municipio, la participación de los ciudadanos en la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos y su autonomía, respecto de los poderes locales ( o estatales ) y federales.

DETERMINACIONES GENERICAS DEL ARTICULO 115 EN LA  
CONSTITUCION DE 1917

PRIMERA: Cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa;

SEGUNDA: Los municipios administrarían libremente su hacienda con las contribuciones que señalarían las legislaturas de los estados;

TERCERA: Los municipios serían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Como puede observarse, no se dijo nada acerca de los derechos de los ciudadanos a integrar y manejar su gobierno municipal ni del elemental principio de decidir todo lo concerniente a los intereses de la comunidad. Pero tampoco quedó garantizada la tan debatida "libertad económica", hecho que reconocen una buena parte de nuestros constitucionalistas, y la cual se empieza a hacer agua por el hecho, puro y simple, de que los municipios ni siquiera tienen la facultad de determinar las fuentes de sus ingresos ni el modo en que habrán de utilizarlos; ello forma una facultad de un organismo que se coloca por encima de los municipios, la legislatura local, que es como lo muestra fehacientemente nuestra historia, no menos dependiente y sometida al poder ejecutivo del estado que se trate.

Haciendo caso omiso de las presiones venidas desde el seno de la ciudadanía a favor de una real y efectiva democratización de la vida política de México y, en especial, de la vida municipal, el régimen de la Revolución Mexicana se negó durante varias décadas a modificar el orden constitucional del municipio, con el resultado de que éste siguió siendo el asiento por antonomasia de poder de caciques y de intereses económicos localistas. Así quedaron las cosas para nuestro municipio después de 1917.

#### EL ARTICULO 115 EN LA CONSTITUCION DE 1917

##### TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación.

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

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia -

entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número

de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la --elección ". (26)

(26) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, reproducción facsimilar del texto original, Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, México 1981, p.130, 131 y 132.

## CAPITULO II

## EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION VIGENTE

## EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

## LA PRIMERA REFORMA

"El artículo 115 ha sido reformado ocho veces en su texto original. La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928), se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra".(27)

## LA SEGUNDA REFORMA

"La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de

(27) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 280.

los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes". (28)

#### LA TERCERA REFORMA

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto." (29)

#### LA CUARTA REFORMA

La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana". (30)

(28) *Ibidem*, p. 280.

(29) *Ibidem*, p. 280

(30) *Ibidem*, p. 280

## LA QUINTA REFORMA

La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales."(31)

## LA SEXTA REFORMA

La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976), adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercer del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano."(32)

En sí, las anteriores reformas se limitaron a hacer extensivas al régimen municipal las normas de la no reelección y del ejercicio unipersonal del poder municipal que rigen para el Ejecutivo Federal. Se concedió a los municipios la facultad de reglamentar las disposiciones contenidas en el párrafo tercer del artículo 27 constitucional, y se les incluyó como entidades responsables, junto con los estados y la federación, del desarrollo de grandes áreas urbanas, llamadas también conurbadas. Pero nada se hizo de importancia, como consta en los datos de nuestra historia, por ampliar el ejercicio democrático de la participación ciudadana en los asuntos de sus comunidades municipales, como en--

(31) *Ibidem*, p. 281.

(32) *Ibidem*, p.281.

tes políticos.

#### LA SEPTIMA REFORMA

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) - a la fracción III, párrafo último de nuestra constitución, introdujo en el régimen municipal el principio de la reforma política que preconizaba el gobierno de José López Portillo, al establecer "... el principio de - representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los - municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes."(33) De igual forma introdujo el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

A pesar de todo lo limitada que era, como en general lo era la - concepción misma de la "reforma política" que sostenía aquél gobierno, la reforma constitucional de referencia, volvió a poner a la orden del - día el debate y la lucha política en torno a la democracia municipal, vi niendo a dar una nueva tónica y una fuerza renovada a la batalla por una efectiva reforma política nacional. Al poco tiempo algunos estados am- pliaron el sistema de representación proporcional a sus municipios. - Sin embargo, a varios años de distancia, no podemos decir que el gobier- no mexicano haya sabido responder a las expectativas ciudadanas y eso se puede constatar inclusive por lo que respecta al actual gobierno.

(33) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta infor- mativa de la Comisión Federal Electoral. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978.

## REFORMA POLITICA O REFORMA ELECTORAL

Los reformistas pretenden con algunas dádivas dividir y engañar a los obreros, apartarlos de sus luchas de clase.

V.I.LENIN Marxismo y Reformismo.

Queremos empezar afirmando que, en México la burocracia política en cada momento histórico de nuestro pueblo, ha adoptado y/o combinado - diferentes formas y métodos de gobernar, o lo que es propiamente ha implementado reformas que "le permiten seguir a la cabeza del gobierno" y además "satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las - diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana... de ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema - mixto con dominante mayoritario en el que se incluya el principio de la representación proporcional, de modo tal que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República". (34)

En estas reformas se combinan la ley y el derecho como elementos fundamentales para la conservación del régimen capitalista, ilustrativo resulta el criterio del jurista chileno Novoa Monreal a este respecto: - "Dentro de este sistema -refiriéndose al sistema capitalista- la ley y - el derecho se convierten en instrumentos eficientes e irremplazables ca-

(34) Gaceta Informativa de la C.F.E. Mexico, Talleres Gráficos de la -- Nación , Vol. I, 1978, p. 14.

paces de hacerlo perdurar. Mediante ellos no solamente se impone un orden social coercitivo destinado a preservar el dominio de lo menos, sino que se introducen en la mentalidad nacional nociones que serán utilísimas para asignarle a dicho orden un carácter sagrado e intocable. El mito jurídico adquiere con ello una función bien precisa y se extiende a muchos aspectos generales de la organización social. De esta manera, la acartonada democracia representativa se confunde con la participación directa del pueblo en el gobierno; la aceptación plena de los mecanismos electorales establecidos, con el respeto de la voluntad de las mayorías; la renuncia absoluta a la violencia, con el espíritu cristiano de amor y paz; la sumisión al ordenamiento socio-económico que beneficia a unos pocos, con patriotismo, disciplina y sentido del orden; es el Estado como un ente abstracto superior, neutral capaz de hacer respetar los derechos de todos por igual y de favorecer a los débiles; el monopolio de los medios de comunicación por los grandes empresarios, con libertad de información, etcétera". (35)

La anterior cita la hacemos nuestra, porque en ella se encierran, desde nuestro punto de vista, una cantidad importante de argumentos válidos para la caracterización de la reforma política.

En otro orden de ideas, hemos señalado que, el hecho de que la clase que dirige los destinos de este país, reforme los preceptos legales de nuestra sociedad, no se debe a hechos aislados o casuísticos, sino al acontecer del momento político que se vive, de acuerdo a la exi---

(35) Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como obstáculo al cambio social*. México, Siglo XXI, 1981. p. 213, 214.

gencia o imperiosidad de la reforma, por esa razón manifestamos que los gobiernos de nuestro país, cada uno ubicado dentro de su momento histórico han buscado los mismos objetivos que de manera general son: pluralismo ideológico-político, paz y seguridad política y social, rechazo a la violencia por ser formas ilegítimas de participación política, participación de las minorías en el juego político de la "mayoría" en el poder, - apertura de ciertos espacios para la minoría tendientes a mediatizar y - controlar la participación de ésta, etcétera, etcétera.

Para terminar con la caracterización de la reforma política que nos ocupa, conveniente resulta citar el juicio del politólogo Rafael Segovia citado por Granados Chapa. "En apariencia, se trata de lograr una reforma legal, limitada, contenida por los propios límites del sistema político vigente. No se intenta... lograr una redistribución total de las fuerzas en el interior del sistema, de manera tal que cambie la naturaleza de éste, sino reordenar algunos de los elementos disfuncionales y conferirles de manera exclusiva la función que deben de ejercer en un régimen pluralista, democrático y representativo, pero teniendo en cuenta siempre que se trata de un régimen de partido dominante. Por primera vez se pasa, o se intenta pasar, de un régimen de partido dominante sin oposición parlamentaria y partidista efectiva, a un régimen donde esta oposición pueda desempeñar un papel en el recinto parlamentario y pueda organizar libremente partidos minoritarios dentro del marco de la constitución y de la Ley Federal Electoral". (36)

(36) Granados Chapa, Miguel Angel, *La Reforma Política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1982, p. 59.

DETERMINACIONES GENERICAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL  
EN LA REFORMA DE 1977

El estado mexicano, así como la burocracia política en su conjunto se enfrentaron en esos tiempos a los momentos más difíciles y agudos de su existencia, los cuales para mejor ejemplificar los podemos dividir en dos: uno, el que la burocracia política siguiera garantizando los intereses de la clase dominante en las mejores condiciones, y el otro, atender inteligentemente las necesidades o reclamos de "justicia" y participación política "efectiva" de la sociedad plural. Uno de los miembros de la burocracia política que más se distinguió fue Don Jesús Reyes Heróles, personaje que "supo atender" los reclamos de renovación permanente.

Para el logro de tales objetivos, se hacía imprescindible actualizar las formas jurídicas electorales e introducir los mecanismos y las instituciones "indispensables" para proyectar el antidemocrático sistema de partido dominante hacia un cambio congruente con las exigencias de una sociedad de clases, como la nuestra.

Las respuestas a estas exigencias se dieron en el "robustecimiento" del derecho electoral mexicano, al través de diversas reformas hechas a la Constitución de la República, la expedición de una nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la Ley de Amnistía y la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, tendiente a fortalecer el federalismo.

Las iniciativas de reformas constitucionales del Ejecutivo Fede-

ral, posteriormente que se "discutieron" públicamente bajo el auspicio de la Comisión Federal Electoral, fueron enviadas a la Cámara de Diputados y Senadores para su discusión y aprobación, habiendo sido publicadas en el Diario Oficial el día 6 de diciembre de 1977.

En esa misma dinámica el Ejecutivo Federal mandó a la Cámara de Diputados la iniciativa de la LFOPE, a la cual se le hicieron modificaciones de forma y no de fondo, cuestión que comentaremos más adelante.

Posterior a la aprobación por los diputados se envía al Senado, donde desde luego, como ya es costumbre, es aprobada sin objeciones relevantes, el 27 de diciembre de 1977 y publicada en el Diario Oficial - 3 días después.

El resultado final, tocante a las reformas, y concretamente a la hecha al artículo 115 Constitucional, y tras de las deliberaciones correspondientes, fue reducido a cinco determinaciones genéricas:

**PRIMERA:** Cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

**SEGUNDA:** Los municipios administrarán libremente su hacienda con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados.

**TERCERA:** Los municipios serían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

**CUARTA:** Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirían las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para dar cumplimiento con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, y;

**QUINTA:** Cuando dos o más centros urbanos, tiendan a formar una

continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los -  
municipios respectivos, planearán y regularán de manera conjunta y coor-  
dinada el desarrollo de dichos centros.

#### BREVE CRITICA A LA REFORMA POLITICA DE 1977

Sostenemos categóricamente que, una reforma en cualquier área del  
ámbito social es producto de la contradicción de una serie de factores -  
que aprietan, que empujar y que exigen renovación permanente para perma-  
necer al frente.

Por lo tanto, consideramos que la "reforma política" de 1977, fue  
una medida en cierta forma acorde al momento y circunstancias, fue "res-  
puesta" a las exigencias del movimiento popular, pero, además fue una po-  
sibilidad más de que las fuerzas "minoritarias" participaran dentro de -  
los marcos limitados de la ley y el derecho como era el objetivo del es-  
tado mexicano.

La apertura al pluripartidismo, aún con las marcadas limitantes -  
que contiene, fue correcto, pero fue una apertura democrático-burguesa -  
restrictiva, llena de preceptos ágilmente articulados, que dió como re-  
sultado un sistema electoral amañado y controlado por el estado.

Somos de la idea, de que por el sólo aumento en el número de par-  
tidos políticos no va a traer como resultado el advenimiento de la demo-  
cracia en nuestro país. Sostenemos que una reforma política verdadera de  
berá de llevar aparejado necesariamente voluntad política de cambio como  
ingrediente indispensable, además se deberán de cambiar las formas y mé-  
todos de gobernar y de hacer política, así mismo es indispensable que -

exista respeto de parte del partido oficial hacia las fuerzas y grupos "minoritarios".

Los partidos políticos deben de encontrarse en igualdad de circunstancias al momento de participar en los respectivos procesos electorales, ningún partido debería estar por encima de otros en cuanto a derechos y obligaciones; en la actualidad resulta todo lo contrario, pues la mayoría de los funcionarios altos, medios y bajos, pertenecen a la burocracia política y por ende al PRI, esto pone en gran desventaja a las minorías frente a aquél, es una de tantas situaciones antidemocráticas; al respecto Hans Kelsen afirma "... no se impida la formación de nuevos partidos y que a ninguno de ellos se dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio".(37)

El sistema electoral mexicano, se forma con la combinación de dos sistemas, el mayoritario y el proporcional.

El estudio del sistema llamado, de representación proporcional, no puede omitir, como punto de contraste, la referencia al sistema de escrutinio mayoritario, del cual aquél nació como correctivo o como réplica. Los dos sistemas electorales presentan variantes numerosas.

La elección en escrutinio mayoritario favorece al candidato que obtiene la mayoría de votos en cada distrito electoral, la mayoría puede ser, relativa o absoluta.

Mayoría relativa, se logra por el mayor número de votos, cualquiera que fuere el obtenido por los candidatos en minoría.

(37) Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Nacional, 1949, p. 311.

Mayoría absoluta, se requiere contar con más de la mitad de los -  
votos emitidos.

A manera de mera alusión, no estaría por demás mencionar las mayo-  
rías especiales, tal como la que exige para el elegido un mínimo no me--  
nor de dos tercios de los votos emitidos.

Aunque nuestra constitución federal suele prever, según los ca--  
sos, las tres señaladas formas de mayoría, conviene acentuar que cuando  
se refiere, la reforma política toma en cuenta únicamente la mayoría re-  
lativa. Por último, el escrutinio mayoritario, cualquiera que sea la ma-  
yoría que se adopte, únicamente es posible dentro de los distritos uninu-  
minales, porque en cada uno de ellos sólo puede triunfar uno de los can-  
didatos que se presenten.

De las varias formas de mayoría, nuestra atención se dirigirá a -  
considerar la adoptada por la reforma que nos ocupa, es decir, la mayo--  
ría relativa.

Una vez integrada la Cámara de Diputados, procura para la oposi--  
ción una sola ventaja cierta: la de hacerse oír como voces de la disiden-  
cia, de discrepar con las iniciativas de las "mayorías" pero esta "venta-  
ja" se vé mermada, debilitada, reducida a casi nada al momento de la - -  
aprobación, ya que si en el Recinto Legislativo no funciona el "convenci-  
miento" por medio de los conductos que existen, el PRI echa a trabajar -  
su aplanadora y, aprueba lo que sus diputados ya llevan como consigna.

Si bien es cierto que a las "minorías" se les permite opinar, tam-  
bién es cierto que a las mayorías se les permite decidir.

Lo anterior quedaría para las mayorías así:

"ESCUCHAR-OPINAR-ORDENAR"

Y para las minorías así:

"ESCUCHAR-OPINAR-OBEDECER"

Estas dos formas que cito para demostrar lo que sucede en la -  
Cámara de Diputados, se deben al antidemocrático sistema adoptado en --  
nuestro país, en cuanto a la integración del Poder Legislativo, a lo que  
le hemos llamado la *fórmula 3 x 1*, es decir el sistema de 300 diputa--  
dos de mayoría y de 100 de representación proporcional, dicho sistema es  
tá ideado para mantener el control del PRI sobre el Congreso de la - -  
Unión, además refuerza sólidamente el orden de partido único y se apoya  
en el supuesto falso de garantizar el gobierno de la mayoría.

Lo que sí es totalmente antilógico y antijurídico, es que para -  
resolver o zanjar diferencias de opinión entre iguales, que posteriormen-  
te saldrán de ese recinto convertidas en leyes, se tenga que recurrir a  
la imposición de los "más" sobre los "menos", su aplicación que siempre  
se recurre a ella, produce en las minorías el sacrificio correspondien-  
te, acompañado generalmente de la frustración y de la impotencia frente  
a la aplanadora priísta.

Podríamos ilustrar lo anterior con varios ejemplos, pero citamos  
uno clásico:

Si tomamos 100 como el número total de curules y de ellas el re-  
sultado de la votación otorga al partido "X" 40, al partido "Y" 30 y al  
partido "Z" 30, corresponderá al primero la mayoría relativa y por ende  
el poder de decisión, independientemente que sólo represente el 40% del

electorado, frente al 60% que reúnen o engloban los dos últimos partidos a que nos referimos, lo que a éstos les ha impedido vencer a aquél son precisamente sus diferencias ideológicas y de criterios. Esto es sólo un botón que muestra claramente el sistema electoral mexicano.

LA INTEGRACION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SEGUN EL  
PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

La reforma al artículo 115 constitucional, fracción III, último párrafo y debido a la presión de ciertos sectores de la sociedad se hizo posible que la misma llegara a las legislaturas de algunos estados que integran nuestro país, al establecer 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..." A través de esta reforma con claros tintes mediatizadores se ha pretendido incorporar este principio "democrático" a los -- congresos locales, pero vale la pena mencionar que ahora que se ha echado mano de ella (la representación proporcional) se aplica de la misma manera que en las elecciones federales, y por supuesto que en los estados también se pone en marcha la aplanadora priísta cuando en las discusiones de las legislaturas locales existen diferencias en la aprobación de las respectivas leyes.

Se sigue manteniendo el control de las legislaturas por parte -- del poder ejecutivo local o sea del gobernador del estado, de similar -- manera en que el Ejecutivo Federal controla al Poder Legislativo Fede-- ral.

LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS SEGUN EL PRINCIPIO  
DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

En la reforma constitucional se indica que se introducirá "...el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes".

Con lo cual se pretendía supuestamente que los municipios con más habitantes tuvieran una participación más amplia por parte de los partidos "minoritarios", ya que éste principio --según se dijo-- "beneficia" a éstos, y por lo tanto los ayuntamientos de los municipios quedarían integrados con las distintas fuerzas políticas que actuaran dentro de su geografía.

Esta innovación, producto de la reforma política, en la práctica resultó discriminatoria, inoperante y poco afortunada, pues sólo unos cuantos municipios reunían el requisito establecido o exigido y por tanto de hecho fueron muy pocos los beneficiados con tan "generosa" reforma, sencillamente porque en el año que se aprobó, contados ayuntamientos reunían esa cantidad.

EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL SU  
SIGNIFICADO

Este principio nació hacia finales del siglo XIX, y sus principales exponentes fueron; George Geone, Thomas Hare y un ministro danés de nombre Andréi, así como otros teóricos de finales del siglo de referencia, estos establecieron un nuevo principio, un sistema que por su contenido y aplicación revolucionaba a los sistemas electorales del mun

do entero y de manera particular la asignación de diputados de acuerdo al número de votos obtenidos por los partidos políticos participantes - en los procesos electorales. Este sistema lo llamaron representación - proporcional y se basa en una fórmula matemática llamada "cociente electoral".

El cociente electoral no es más que un concepto que resulta de dividir el número total de sufragios en una circunscripción determinada - entre el número de curules o puestos de elección popular a elegir en -- esa circunscripción. El resultado es un número determinado de sufra--- gios, y a cada partido participante en esa circunscripción se le adjudi can tantas curules como veces comprenda su votación particular el co--- ciente electoral.

La fórmula quedaría de la siguiente manera:

Cociente Electoral igual a Votación Total entre el Número de -

Curules: 
$$CE = \frac{VT}{NC}$$

A manera de ejemplificar lo anterior diremos que:

Supongamos que en una circunscripción hay cien mil sufragios y se van a repartir 10 curules entre los partidos participantes en la -- elección. El partido rojo obtiene de esos cien mil votos, 50,000 sufra gios a su favor; el partido blanco obtiene a su favor 30,000, el parti- do verde obtiene 14,000 sufragios, y el partido azul obtiene 6,000 su--- fragios. Sumada la votación total de los cuatro partidos que menciono en el ejemplo, nos da la cantidad de 100,000 sufragios.

Para sacar el cociente electoral --como lo establece la fórmula-- se hace una división: 100,000 entre 10 igual a 10,000; éste será el co

ciente electoral ni más ni menos.

De esto se deduce que cada vez que un partido tenga 10,000 sufragios tendrá una curul. Del ejemplo citado antes, el partido rojo tendrá 5 curules; el partido blanco 3 curules; el partido verde tendrá a su favor 1 curul, y sobran 6,000 sufragios mismos que se llaman restos electorales.

Por su parte el partido azul no tiene ninguna curul porque no -- llegó su votación al cociente electoral preestablecido en el ejemplo, pero le sobran 6,000 sufragios. Por lo tanto este partido queda fuera del reparto de curules. De acuerdo al reparto se han distribuido nueve curules y nos sobra una, luego entonces la representación proporcional acude a lo que se llama el sistema de restos.

Existen varias fórmulas, pero la más conocida es el sistema del resto más fuerte. De esos dos partidos (el azul y el verde) al que tenga el resto más fuerte, o sea, el de 6,000 sufragios se le adjudicará la décima curul.

El ejemplo expuesto resulta fácil de comprender pero, en sí su aplicación de este sistema es muy complicado.

La mayoría de los autores al respecto, tanto nacionales como extranjeros, cuando definen a la representación proporcional, coinciden en que el principio como enunciado es fácil no así su aplicación.

En ese sentido, Maurice Duverger -apunta- : "El principio básico de la representación proporcional es que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos. La R.P. Supone, pues, el escrutinio de lista único, -

que permite atribuir escaños a la vez a la mayoría y a la minoría. Si - el principio de la R.P. es sencillo, su aplicación, por el contrario es muy complicada. Se plantean muchos problemas".(38)

Por su parte André Hauriou -sostiene-: "La representación proporcional. -esta modalidad de votación se presenta como un perfeccionamiento, o en todo caso como sistema de lista ordinaria.

Se tiende con ello a asegurar la representación de todas las - opiniones que agrupen un número razonable de sufragios con este sistema de votación, cada lista tendrá un cierto número de sufragios obtenidos, o, para más exactitud, al número de veces que contenga el cociente o un número uniforme. Pasemos ahora a definir estos dos conceptos:

Un ejemplo nos permitirá comprender la diferencia que existe entre votación de lista pura y simple y la votación de lista con representación proporcional:

Supongamos un distrito electoral donde haya seis diputados a elegir y 120,000 sufragios emitidos. Supongamos también que existen dos -- listas: lista A que obtiene 80,000 votos, y la lista B que obtiene - 40,000.

Con la lista pura y simple, la lista A tendrá seis diputados - electos, ya que cada uno de ellos habrá obtenido la mayoría absoluta; la lista B no obtendrá candidato alguno, a pesar de haber obtenido 40,000 votos.

Con la representación proporcional, la lista A conseguiría en -

(38) Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970. p. 160 a la 165.

en este caso cuatro diputados y la lista B, dos.

En teoría el sistema proporcional es muy simple en la práctica, su aplicación es delicada por las siguientes razones:

Las listas presentes son generalmente numerosas, la relación de votos a escaños nunca es simple, y además existe un problema de distribución de los sufragios difícil de resolver.

Aparte de los sistemas que apuntan a una representación empírica de las minorías, tales como el voto acumulativo o el voto limitado, los verdaderos sistemas proporcionalistas utilizan los procedimientos del co ci e n t e y del número uniforme.

El cociente electoral es la cifra obtenida después del escrutinio, que indica en cada distrito electoral el número de sufragios emitidos a cada partido por el de escaños a cubrir. Cada lista tendrá un cierto número de candidatos electos, que corresponderá al número de veces que contenga el cociente electoral.

El número uniforme. -Es una cifra determinada con anterioridad y uniforme para todo el país. Cada lista tendrá tantos candidatos electos como veces contenga al número uniforme el total de votos conseguidos por dicha lista.

- Y continúa Hauriou, refiriéndose ahora a los restos- La distribución de los restos.- A pesar de todo, sea cual sea el sistema que se adopte, existe un problema de atribución de los restos que también es delicado de resolver. Para ello se nos presenta una primera alternativa: ¿se trasladan los restos al plano nacional o deben ser utilizados dentro del distrito?

El traslado de los restos al plano nacional consiste en sumar - en la cuenta de cada partido el conjunto de votos que éste no ha utilizado en los diversos distritos en que ha presentado candidatos, y aplicar la cifra obtenida a unas listas nacionales, teniendo en cuenta el cociente obtenido al totalizar los números de escaños no utilizados en el país dividiendo por dicha cifra el número total de sufragios no utilizados de todos los partidos.

Este método, que realiza lo que tal vez se puede llamar la "representación proporcional integral" , da naturalmente por resultado animar a la multiplicidad de partidos, ya que los más insignificantes pueden aspirar a conseguir algún puesto gracias a la adición de sus votos en los diversos distritos en que sus candidatos están presentes.

La atribución de los restos sobre el plano local puede efectuarse según tres métodos.

El primero de ellos, llamado "de los restos mayores", asigna - los puestos sobrantes al partido que tenga el mayor número de votos sin emplear. Este sistema favorece realmente a los partidos pequeños que, sin haber obtenido el cociente o el número uniforme, puedan reunir un número de votos que represente un resto apreciable.

El segundo método, llamado "de la media más elevada", que es - más complicado, favorece sobre todo a los grandes partidos. Consiste - en dividir, para cada partido, el número total de votos obtenidos por - el número total de puestos que tendría si se le asignase el puesto restante. Se concilian entonces estas diversas medias: el partido que posea en estas condiciones la media más elevada, consigue el puesto. Co

mo es natural, resultan favorecidos por este sistema los partidos que -- han conseguido ya el mayor número de votos..." (39)

No queremos terminar el interesante tema de la representación - proporcional sin antes referirnos al párrafo del libro del maestro Moya Palencia; *Democracia y participación* , y dice: "La representación proporcional se basa filosóficamente en que si bien la mayoría debe de decidir por el todo, esto no quiere decir que las minorías no deban estar representadas en los órganos de poder. Esta bien que la mayoría ciudadana sea la mayoría en los congresos, que la mayoría electoral sea la mayoría política, pero no que la minoría electoral no tenga voz y opinión y no - forme parte de la fuerza colegiada que debate los problemas del ----- país". (40)

La forma en que este autor define la representación proporcional es el fiel reflejo de la posición que asume la burocracia política en relación a como se concibe y como se aplica aquélla. La forma en que está establecida en la LFOPE la representación proporcional le permite a la clase dominante mantenerse al frente del estado en sus estructuras más - importantes como es la Cámara de Diputados, y sólo le deja a la posición de izquierda y derecha, migajas, sólo migajas de poder.

El resultado más importante de la reforma política de 77 fue sin lugar a dudas la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que, aunque sus pretensiones eran "verdaderamente democratizadoras"--según lo manifestado por el gobierno-- en la actualidad y debido a -

(39) Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* , Barcelona, 1971, p. 297, 298, 299.

(40) Moya Palencia, Mario, *Democracia y Participación* , México, UNAM, - Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán, 1982. p.51, 52.

su práctica cotidiana, sólo ha dado como resultado dicha ley, un proceso electoral amañado y controlado por el estado, cabe recordar, que,

"En lo que se refiere a la reforma todos los partidos de iz---quiera estuvieron de acuerdo en que ésta tiene mero carácter electoral; en que mantiene mediante la LFOPPE y sus brazos ejecutores la CFE y el Colegio Electoral de la Cámara -constituidos en juez y parte del proceso- el monopolio político del gobierno. Se insistió en que la reforma debía ampliarse y profundizarse. Ampliar sus medidas al Senado, las -legislaturas locales y los municipios. Profundizar en la vida del movimiento obrero para independizarlo del yugo que en su fracción organizada los une al carro semicorporativizado al PRI".(41)

Podemos concluir que con la LFOPPE el estado mexicano legítima su hegemonía sobre el pueblo en su conjunto, de manera similar le sirven todos y cada uno de los ordenamientos que rigen la conducta de los gobernados.

MAYORIA RELATIVA Y REPRESENTACION PROPORCIONAL, SU ADECUACION EN LA REFORMA DE 77, ARTICULOS 52, 53 y 54 DE  
LA CONSTITUCION FEDERAL

Al ideólogo del PRI, Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación le fue encomendado por López Portillo la instrumentación de las "audiencias públicas" con el objeto que las diversas fuerzas políticas y sociales, así como los intelectuales, opinaran en relación a la re---

(41) *Estrategia* México, año VIII, vol. 4, número 46, julio-agosto de 1982, p. 7

forma.

Por los elementos que contiene la reforma se puede apreciar la similitud que existe entre el sistema electoral mexicano y el alemán, -nadamás que en nuestro país la clase dominante le imprime su especial -estilo, la burocracia política -al menos en lo que respecta a la reforma política- nunca han confesado la línea, la fuente o la directriz de la tan "acertada e inteligente" reforma política adoptada en nuestro -país.

Los preceptos que concretan lo aseverado son los artículos 52, 53 y 54, que aunque conserven los mismos numerales de antes, son en su texto actual nuevos. El primero de los artículos citados, deja establecido claramente la correlación entre dos formas de representación -dentro del sistema mixto adoptado por la reforma, por un lado el de mayoría relativa con un número fijo de 300 diputados, y por el otro, formado mediante la representación proporcional, con un número máximo de -100 diputados. Los primeros se eligen en los distritos llamados uninominales porque en cada uno de ellos es elegido uno de los candidatos -nombrados por los partidos políticos participantes en los procesos electorales, aquél que simplemente obtenga mayor número de votos, es decir la mayoría relativa, llamada en ocasiones en la reforma como mayoría -simple. Los otros diputados se eligen según el principio de la representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votados en circunscripciones plurinominales, llamadas de esa manera porque en cada una de ellas pueden ser nominados y en su caso elegidos, no uno solo como en la mayoría relativa, sino varios candidatos que en sus respectivas listas regionales presentan los partidos.

Para que mejor sean comprendidos los preceptos constitucionales aludidos, primero los reproduciré en su texto original para después comentarlos.

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En este artículo se ve claramente que a cada forma de representación el número de escaños a repartir es notoriamente desigual. En este punto -sostenemos- que la reforma de 77 se apartó totalmente de su modelo original, el germánico, nuestro país adopta un sistema mixto con dominante mayoritario, que es un sistema absoluto y antidemocrático.

Estamos de acuerdo con aquellos autores que señalan, que no es ciertamente un paradigma democrático el implementado por la reforma, ya que por una parte el estado controla la Cámara de Diputados con su inamovible de 300, mientras que por otra parte la oposición habrá de conformarse con sólo tener 100 diputados de representación proporcional.

Artículo 53.- La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de -

dos diputados de mayoría.

Para la elección de los cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

El artículo citado se refiere a las demarcaciones territoriales que habrán de servir de base para la elección, por una parte de los diputados de mayoría y por la otra de los provenientes de la representación proporcional.

La reforma política -en cuanto a los primeros- transformó el punto de partida adoptado por el antiguo artículo 52, en el cual se instituyó que se elegiría un diputado propietario por cada determinado número de habitantes, sistema que en su momento fue variado por sucesivas reformas al precepto a medida que la población del país aumentaba. Por su parte el artículo 53 señala el número invariable de 300 distritos electorales uninominales, y desde luego el número de representantes por esos distritos es invariable. Lo que sí puede cambiar es la demarcación territorial de estos distritos, lo que resulta -como ya quedó establecido- de dividir entre ellos la población total de la República, de acuerdo con el último censo general de población. El factor demográfico, que en el sistema anterior era decisivo de la división territorial, pasa ahora a un lugar secundario, por cuanto no influye en el número de los distritos electorales, sino sólo eventualmente en su demarcación territorial. Desaparecerán así las frecuentes reformas

a la constitución a que daba lugar el sistema derogado.

Ahora bien, por cuanto hace a los diputados de representación proporcional, se requiere para que puedan operar las listas regionales donde los partidos políticos propone a sus candidatos plurinominales, que se constituyan en el territorio nacional las respectivas circunscripciones serán cinco y permite que la ley secundaria dé el señalamiento de la demarcación territorial de cada una.

Ya por último, una vez citados y comentados ambos artículos (52 y 53), toca su turno al artículo 54, el cual establece:

Artículo 54.- La elección de los cien diputados según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley.

I. Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales;

II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que:

- A) No haya obtenido sesenta o más constancias de mayoría y,
- B) Que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las

fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, y,

IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

Este artículo establece y/o enumera las bases generales, a las que deberá sujetarse la elección de los 100 diputados como máximo, cuya nominación se reserva a la representación proporcional.

Según se deduce de la exposición de motivos y del articulado mismo, el anexo a la Cámara de Diputados que se le ha denominado representación proporcional aloja a estos cien diputados, que como antiguamente los diputados de partido tienen como objetivo fundamental el representar en "voz y cuerpo" a la oposición de izquierda, derecha y centro, "haciendo posible que el modo de pensar de las minorías este presente en las decisiones de las mayorías". Según lo reiterado por la exposición de motivos de la reforma política.

Los diputados de representación proporcional guardan mucha similitud con los diputados de partido, pues el actual sistema les "per-

mite" la libre expresión de sus opiniones, o lo que no es otra cosa -  
más que el derecho de audiencia.

Queremos dejar establecido que, no es perpetua la reclusión de los diputados de minoría en la clase de los 100, de la que podrán salir cuando su partido alcance 60 o más constancias de mayoría; para -- cuando eso suceda, el partido de que se trate ya no tendrá diputados - electos con el principio de representación proporcional, sino sólo en mayoría relativa (art.54, fracc. II inciso b). De acuerdo con la ci-- fra que señala el precepto sería posible, hipotéticamente, que cinco - partidos políticos entraran a los 300 diputados de mayoría relativa - por haber logrado cada uno 60 constancias de mayoría, con lo cual el - dominante mayoritario desaparecería en cuanto perteneciese a un parti- do predeterminado, para corresponder la decisión a aquel que, dentro - de los 300 alcanzare en cada votación concreta la mayoría predomina- te.

Sin embargo, debemos de considerar imaginaria la hipótesis an- terior, como fue de similar forma la que creó los diputados de partido, cuya exposición motivada dió por cierta la posibilidad de absorción con el tiempo de tales diputados por los de mayoría relativa.

Sí bien es cierto que tanto la LFOPPE y los mismos artículos antes analizados son preceptos de aparición democrática, también lo es que en la práctica distan mucho de lo que a la letra dicen, conside- ramos "acertado avance", la incorporación del principio de representa- ción proporcional en la reforma de 77, aunque tenga marcadas y graves limitantes y que se haga de la LFOPPE y del principio mismo, una apli

cación unilateral amañada y anti-oposición.

#### SISTEMA MIXTO, ANTECEDENTES Y SIGNIFICADO

"Este sistema nació en Alemania Federal en el año de 1948, surge en este país como correctivo de la representación proporcional integral que había establecido la Constitución de Weimar y que había originado la multiplicación de los partidos, los desórdenes parlamentarios y la impotencia gubernamental -como atinadamente lo establece Alfredo Grosser-, -se hacía necesario -continúa-, por tanto hallar otra clase de escrutinio, sin recurrir empero al sistema mayoritario". (42)

Algunos años más tarde en 1953 y 1956, las posteriores leyes alemanas se habían emitido con fundamento en el artículo 38 de la constitución, se propusieron, y lo cumplieron, transformar la representación proporcional total en un sistema mixto, en el que evidentemente llevaba aparejada aquélla, la elección por mayoría relativa.

Lo que sirvió como antecedente o línea de nuestra reforma política de 77, en cuanto al sistema mixto, fue sin duda alguna el invento alemán de 53 y 56, y de manera especial en cuanto al manejo por cada elector de dos papeletas para el voto, una para la representación proporcional y la otra para la mayoría relativa.

(42) Grosser, Alfredo, *La Démocratie de Bonn, 1949-1957*, París, 1958, - p. 92.

"Se trata -sostiene Grosser- de un sistema de representación proporcional personalizada, que concede sólidas ventajas a los partidos --- fuertemente constituidos. La República Federal está dividida en circunscripciones. En cada una no hay sino un sólo diputado que es el elegido -- por la mayoría relativa, como en la Gran Bretaña. Pero hay bastante me-- nos circunscripciones que curules disponibles. Los demás miembros del -- *Bundestag* -40% en 1949, 50% en 1953 y 1957- provienen de listas formadas en cada *Land* por los partidos. Contabilizables separadamente. Con el -- primer voto se pronunciaba por uno de los candidatos que contendían por la curul de la circunscripción, con el segundo votaba por un partido; la distribución proporcional se efectuaba según el total de los segundos -- votos".(43)

Una vez aclarados y definidos los conceptos de mayoría relativa y de representación proporcional como elementos constitutivos de los sistemas electorales, así como el mixto, el cual conjuga ambos, a manera de cerrar la exposición doctrinaria y de derecho comparado. Se puede afirmar categórico que, el sistema electoral mixto no es el único, en virtud que puede combinársele variadamente.

"Entre el escrutinio mayoritario y la representación proporcional las posibilidades de combinaciones son considerables. El legislador -- procede como un barman para un coctel: un dedo de representación -- -- proporcional y dos de escrutinio mayoritario, o viceversa. En los dos

(43) *Ibidem*, p. 92, 93.

casos, el inventor está a menudo más satisfecho de su mezcla que el -  
 consumidor-elector. Sea para evitar los inconvenientes de uno u otro  
 sistema, o para perenizar una asamblea existente, la imaginación de -  
 los hombres políticos es en este terreno particularmente fértil. No -  
 obstante, se pueden desprender de ello tres grandes tendencias: Los -  
 sistemas mixtos con dominante mayoritario, con dominante proporcional  
 y los equilibrados". (44)

"De esas tres tendencias, Alemania Federal, cuna del sistema -  
 mixto, acogió la tercera, o sea la de un sistema equilibrado, ya que -  
 la mitad de las curules debe atribuirse a los candidatos de elección -  
 mayoritaria y la otra mitad a la representación proporcional".(45)

#### SISTEMA MIXTO CON DOMINANTE MAYORITARIO

Ahora vamos a referirnos brevemente al sistema mixto con domi-  
 nante mayoritario por ser producto principal de la reforma que nos ocu-  
 pa.

La injusta distribución de los diputados al Congreso de la -  
 Unión es totalmente desigual desde cualquier ángulo que se le quiera -  
 ver. Por una parte el PRI se adueña de 300 escaños y le deja a la --  
 oposición sólo 100; es éste precisamente el resultado que tuvo la re--  
 forma política de 77, y que se concreta en los artículos 52, 53 y 54 -  
 de la Constitución Federal de nuestro país, y como ya lo dijimos y lo  
 seguimos sosteniendo, que el sistema mixto implantado no es precisamen-

(44) Cotteret, Jean Marie y Emeri Claude, *Los sistemas electorales*,  
 Barcelona, 1973, p. 96.

(45) *Ibidem*, p. 106.

te un modelo democrático, sino todo lo contrario, pues hace de los partidos políticos de oposición, simples marionetas manejables al antojo del gobierno. Manejables por cuanto que numéricamente no tienen peso suficiente para contrarrestar al PRI al momento de decidir, y, por la misma estructura de la composición del Congreso de la Unión.

No sucedería esto -pensamos- si la Cámara de Diputados estuviera compuesta por un sistema mixto equilibrado; donde los diputados o -- más bien dicho los escaños se repartieran al 50% o sea, si actualmente este recinto se compone de 400 diputados, en un sistema mixto equilibrado les corresponderían 200 escaños a la mayoría relativa y 200 a la representación proporcional, desde luego la anterior propuesta sería objeto de un análisis más profundo.

En ese mismo orden de ideas, el maestro Tena Ramírez, afirma: - "La denominación misma, copiada literalmente de la cita que hemos hecho de Cotterot y Emeri, de "sistema mixto con dominante mayoritario", es una expresión desafortunada, que deja traslucir el propósito de que la clase de los 300 domine, subyugue y avasalle al grupo de los 100. En - nuestro idioma, la palabra dominante, participio activo del verbo dominar, reconoce su genealogía en el sustantivo latino *dóminus*, que significa amo, señor, dueño, señor y denota entre otras acepciones la peyorativa que registra el diccionario de la academia: "aplícase a la persona que quiere avasallar a otras". Su empleo en el léxico de la reforma es, por lo menos, humillante para los partidos en minoridad. Más propio hubiera sido el uso del vocablo predominante, del verbo predominar, que - el diccionario iguala a prevalecer, el cual significa "Hacer más fuerte

una opinión que aquella con la cual se compara". Esto es lo que ocurre cuando prevalece entre opiniones discrepantes la que es aceptada por -- los más no en virtud de una actitud de arrogancia *a priori*, sino por -- aplicación de las reglas del juego".(46)

#### LA OCTAVA REFORMA

#### ESTRENAMOS REFORMA O UN NUEVO INTENTO LEGITIMADOR DEL ESTADO

La octava reforma (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983), to ca a Miguel de la Madrid Hurtado continuar en la línea reformista de -- sus antecesores, esta ha consistido en hacer algunas reformas a ciertos artículos de la Constitución Federal y a otros ordenamientos jurídicos, con el único objeto de lograr el consenso de los gobernados y de crear una apariencia de gobierno democrático. La práctica política del ac-- tual régimen ha demostrado mucha distancia entre los discursos y los he chos.

Durante su campaña, el candidato del PRI, Miguel de la Madrid - Hurtado, sostuvo 7 puntos programáticos, que son:

- 1.- Nacionalismo revolucionario.
- 2.- Democratización integral.
- 3.- Sociedad igualitaria.
- 4.- Planeación democrática.
- 5.- Renovación moral de la sociedad.
- 6.- Descentralización de la vida nacional.

(46) Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, p. 604

### 7.- Desarrollo, empleo y combate a la inflación.

Las anteriores ideas formaron parte de la directriz fundamental de su gobierno, no está por demás decir, que la práctica de la mayoría de estos planteamientos han sido equivocados y/o desviados del objetivo originalmente propuesto, sin embargo no nos vamos a referir a todos esos puntos, sino solamente abordaremos la reforma octava al artículo 115 - constitucional, por ubicarse ésta dentro del planteamiento denominado: - Democratización integral.

Una de las fuentes legitimadoras de las formas de organización del poder en el Estado Mexicano, es sin lugar a dudas; las elecciones, las reformas a los preceptos legales, la instrumentación de políticas - acuerdos con el momento etc. Es importante -por ser este nuestro objeti- vo- sostener que muchas de las reformas implementadas en regímenes ante- riores, son de forma y no de fondo, como es la situación de la presente.

"El Estado no puede presentarse descaradamente como el instru- mento de dominación de una clase social, por lo que asume la actitud de defensa de un bien común que corresponde al interés general, esto es, - al de todas las clases sociales, aunque en realidad es el interés de la clase dominante pretendiendo para esto limitar la participación políti- ca de clases e individuos para imponer las condiciones que aseguren el tranquilo devenir del sistema". (47) Exactamente a eso queda circuns- crita la reforma que hoy comentamos.

Con esta nueva reforma al 115 constitucional, el gobierno de Mi guel de la Madrid intenta dejar muy claro, que el estado en que vivimos

(47) Schimdt, Samuel, *Democracia mexicana*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, cuaderno No. 46, 1981. p. 13.

es un estado de derecho, y por tanto, los gobernados habrán de sujetarse a él.

Podemos sacar como conclusión importante, que la reforma última al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es otro de tantos actos legitimadores del poder dominante ya que - "los medios de legitimación varían entre las distintas clases. Mientras las clases dominadas legitiman al estado por medio del consenso, las clases dominantes no requieren obligatoriamente de esta medida. Muchas veces la legitimación la reconocen por medio de una aceptación abierta a las medidas políticas asumidas por el estado".(48) Como es el caso de la participación de los partidos políticos en las contiendas electorales permanentemente.

#### LA MARCHA CONTINUA EL DISCURSO OFICIAL

Dentro de la exagerada gamma de facultades que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal, es la de iniciativa de leyes, facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mes de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, y el cual ya aprobado entró en vigor en el mes de febrero de 1983.

El original del documento donde se contenían las reformas al artículo que nos ocupa no sufrió modificaciones sustanciales, ya que sólo se le hicieron agregados con poca relevancia jurídica o en el me-

(48) *Ibidem*, p. 30-31

por de los casos se suprimieron argumentos y/o palabras que contenía de más.

Pese a los argumentos acertados de los diputados de los partidos políticos de oposición, el Partido Revolucionario Institucional, -- volvió a "arrollar" en el momento en que se votó el dictámen final de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, es importante de dejar establecido que los partidos "satélites" al PRI, como ya es su costumbre, apoyaron con voz y voto dicha aprobación.

En el desarrollo de la presente reforma, comentaremos con toda amplitud los argumentos y propuestas que los partidos políticos registrados hicieron durante las discusiones sobre la misma. De todas las exposiciones sobre el particular merece especial atención la presentada por los partidos de izquierda.

Algunos meses antes de que el presidente De la Madrid enviara a la Cámara de Diputados la reforma comentada, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Gobernación, convocó a las instituciones públicas y privadas, los sindicatos, las organizaciones sociales, a los partidos políticos, etc. A una "consulta popular para la reglamentación municipal".

En estas consultas, se dieron planteamientos de los más variados, hubo ponencias --en su mayoría de personas afines o del PRI-- hablando al "sistema democrático" en que vivimos, pero también se dieron exposiciones encontradas con aquellas, como es el caso de las hechas por el PSUM, y otras.

Sin embargo, consideramos que se hizo poco caso a los reclamos

democráticos ventilados en las consultas, se impulsaron y se impusieron los puntos de vista y los criterios más conservadores, que fueron precisamente los sostenidos por la Secretaría de Gobernación al través de -- sus ponentes, afirmamos lo anterior, porque no se tocó para nada la forma de composición del Congreso de la Unión, siguió intacta la fórmula  $3 \times 1$ , o sea 300 diputados de mayoría relativa a 100 de representación proporcional, haciendo un total de 400 diputados.

Ahora bien, abordando específicamente el asunto de la reforma -- al 115, sostenemos que fueron "buenos, acertados y correctos" los argumentos oficiales mencionados en la exposición de motivos; ya es costumbre de la clase gobernante de este país, que en la exposición de motivos de cualquier decreto o ley se "analice profundamente" la situación que obliga a reformar los preceptos legales, empero al momento mismo de legislar sobre aquellos, se mantienen las posiciones más conservadoras.

En la exposición de motivos de la iniciativa enviada por De la Madrid al Congreso de la Unión se vertieron argumentos como:

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

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, -- aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias cons

titucionales 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 cuáles pueden distribuirse para un mejor equilibrio ante las tres instancias del Gobierno Constitucional".

"El municipio -continúa la exposición de motivos- 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".

Se "reconoce" que la centralización ha sido una traba para el óptimo desarrollo del municipio, pues "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".

Se insiste -al menos en lo escrito- que los ciudadanos son los propios forjadores de su destino, para lo cual "...podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad de-

ben tomar más decisiones que correspondan realmente a esa instancia en el marco de las leyes de la República, que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad".(49)

No obstante el argumento oficial, nosotros sostenemos que el municipio debe ser un elemento de modernización y democratización de la República, ya que la historia nacional contemporánea es un recuento de la centralización del poder, lo cual ha llevado a un alejamiento entre Estado y sociedad civil. Este proceso ha restado legitimidad a la acción estatal, ya que se entiende el quehacer del estado como algo lejano, como una obligación en donde no existe corresponsabilidad, ni mucho menos la posibilidad de la fiscalización popular. A lo anterior ha venido a sumarse un proceso político caracterizado en buena medida por la antidemocracia y el autoritarismo, provocando el rechazo de las distintas fuerzas representativas de la sociedad. De esta forma, el centralismo del régimen ha llevado a una deformación de la acción estatal que posibilita la imposición de políticas de corte antipopular y antinacional, que no corresponden con los intereses de la población, sino con la entelequias financieras internas y externas. Bajo esta perspectiva, el poder se aísla y se reafirma el autoritarismo.

(49) Madrid Hurtado, Miguel de la, *El marco Legislativo para el cambio*, México, Dirección general de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, diciembre de 1982, t. III, 1983, p. 15, 16.

"... El fortalecimiento municipal no sólo es de concebirse como el camino para mejorarse las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo... el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política".

"Estamos conscientes, -establece la exposición de motivos- que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, -constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podemos 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 gobierno: Federación, Estados y Municipios".(50)

El verdadero fortalecimiento municipal, no se pregona, ni debe solamente quedar escrito con palabras bonitas, éste, debe practicarse - y concebirse fundamentalmente como un mecanismo democratizador, como --

(50) *Ibidem*, p. 16 y 55.

una vía que permita restaurar la relación entre Estado y sociedad, lograr la participación popular efectiva, y buscar que el diseño del quehacer estatal se supervice y se realice de acuerdo con las normas establecidas y tomando en cuenta la necesidad de los gobernados.

"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 los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos... hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución... 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... Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa... Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que pueden servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciu

dadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República..."

" La libertad municipal -continúa la exposición-, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, - pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reen cuentren con sus municipios".(51)

A pesar de lo "acertado del argumento" oficial, seguimos sosteniendo, que, una verdadera reforma municipal habrá de entenderse como - un reordenamiento más amplio en la vida nacional, que forma parte de un proceso más complejo de reforma política, es decir, de la rearticulación del poder en una sociedad de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

En el fortalecimiento municipal se condensa, ciertamente los - elementos más importantes de una reforma política global, pero en nuestra historia reciente no han transcurrido simultáneamente ambos procesos. La reforma política de 1977 prácticamente no abordó a los municipios, ya que no afectó los principios de integración y organización de los ayuntamientos y tampoco modificó en lo esencial los procedimientos

(51) *Ibíd.* p. 18

internos y las relaciones de subordinación entre el municipio, los esta  
dos y la federación. Ahora se sostiene que la reforma municipal inicia  
da por De la Madrid en 1982 es la reforma estructural y política más --  
profunda y trascendental de México contemporáneo, cuando en realidad --  
existen cada vez más evidencias de que la reforma política de la década  
pasada se encuentra prácticamente agotada, y hoy más que nunca se hace  
necesario, avanzar hacia la verdadera reforma de fondo en áreas hasta -  
ahora no tocadas por la democratización.

De ninguna manera es que menosprecie la importancia y "trascen-  
dencia" de la reforma municipal como parte y complemento de la reforma  
política, pero la segunda no puede reducirse a la primera. En el nivel  
global de la división de poderes, del presidencialismo tan acentuado, -  
del control central de los medios y sistemas de información, de las tra  
bas a las libertades sindicales, en las constantes violaciones a los de  
rechos humanos, en el veto a la participación plural en algunos órganos,  
existen espacios, como es el caso de la Cámara de Senadores, que no pue  
den verse al margen del municipio. Las reformas en éste no podrán sus-  
tituir ni obviar la democratización global y mientras no avancemos en -  
ella, la reforma municipal seguirá siendo incompleta, y por tanto un an  
helo de los gobernados para decidir por sí mismos el destino de sus res  
pectivas comunidades.

#### INTERVENCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA DISCUSION

#### SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMAS AL ARTICULO 115

#### CONSTITUCIONAL

Una vez integrada la LIII Legislatura Federal, en el mes de di--

ciembre de 1982, los 6 partidos políticos registrados, dieron su punto de vista en relación a la iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, enviada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Cada partido propuso adiciones y/o modificaciones al texto presentado, el resultado final de la discusión sobre este asunto -como ya es costumbre- fue irrelevante; para mejor ilustrar este aspecto de la reforma, citamos los extractos más importantes de las intervenciones de los partidos políticos sobre el particular.

El orden en que van a ser citadas las intervenciones, es el orden que siguieron en la Cámara de Diputados.

#### PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO

"El C.Dip. RAUL REA (PSUM): Señor Presidente, señores diputados: Hemos leído con mucha atención el Proyecto de Iniciativa y el Proyecto de Dictamen sobre las reformas al artículo 115. Entendemos que el municipio obtiene su autonomía porque el origen de su ejercicio en cuanto a su organización, su gobierno, son anteriores al de los estados y de la Federación, y que como forma de poder público de la sociedad vecinal - debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria, y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autocomposición, y autoseguridad; todos por decisión y a nombre de los vecinos.

Por eso recogemos con simpatía la iniciativa que incorpora una

una vieja demanda de las fuerzas revolucionarias en el sentido de que - los ayuntamientos, como todo cuerpo colegiado, se integre con una representación proporcional en donde se incluyan todos los sectores y clases sociales representados a través de los partidos políticos... es lamentable que el espíritu de esta reforma no haya llegado también a las legislaturas de los estados, para que quede consignado la integración de los diputados de minoría, que aunque debieran ser todos de representación proporcional también en el Congreso de la Unión, si la iniciativa hubiera recogido lo anterior, ya sería un avance que podría evitar los absurdos antidemocráticos que pueden darse todavía en algunos estados cuando un partido político, con un voto de más puede llevarse carro completo - en cuanto a las posiciones sujetas a elección.

Reconocemos también como un avance que se determine otorgar al municipio mayores recursos procedentes de la propiedad inmueble, así como también el que se haya aceptado que los Ayuntamientos sin intervención de las legislaturas de los Estados puedan determinar sus presupuestos de egresos. Sin embargo, consideramos que choca contra el principio de que el municipio administrata libremente su hacienda, el hecho - de que las legislaturas queden facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los Ayuntamientos. Y más todavía cuando se obliga al ayuntamiento a rendir cuentas a la legislatura, cuando nosotros entendemos que debieran ser los funcionarios que manejen fondos como el tesorero y el presidente municipal los que rindieran cuentas al cabildo en sesión abierta frente al pueblo y que fuera - ante la legislatura solamente cuando se hubiesen manejado subsidios o -

cantidades aportadas por los estados o la federación, o bien, cuando quedara en entredicho o se cuestionara fundamentalmente la honestidad de los ayuntamientos.

Por otro lado, sabemos que no puede haber democracia cuando no existe libertad y sí entendemos por libertad la posibilidad real para satisfacer las más ingentes necesidades, entonces un municipio no es libre cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad.

Consideramos que la constitución federal debiera señalar con precisión los enunciados de los servicios que deba prestar el ayuntamiento, para que las legislaturas locales no atribuyan a otras instituciones estas funciones, señalando además que los organismos de vecinos o de otras instituciones que se constituyan para participar en el quehacer municipal, queden siempre sujetas, subordinadas al ayuntamiento y que éste en todo momento tenga el derecho de desaparecerles, o bien de rescindir los convenios que hayan sido contratados previamente cuando así proceda a los intereses del Ayuntamiento. Con esto se evitaría que la concurrencia de los Estados absorbieran las funciones que corresponden a los municipios y de lo cual hay muchos ejemplos en este país.

Y por otro lado, se evitaría también constituir organismos paralelos a las funciones del gobierno municipal. Sin embargo, lo que no podemos aceptar porque eso atenta, vulnera y liquida el principio del municipio libre, es el hecho de que sean las legislaturas de los Estados las que tengan el derecho de desintegrar, desaparecer, a los ayuntamientos. Porque la autonomía municipal si la llevamos hasta sus

últimas consecuencias, con una interpretación ortodoxa de la misma, tendríamos que entender y aceptar que debieran ser los ayuntamientos los que calificaran en última instancia sus propias elecciones. Y que solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho de modificar estas disposiciones o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos.

Tampoco podemos de ninguna manera y por eso votaremos en contra ... que sea facultad de las legislaturas locales, legislar en materia - laboral..."

Como por una parte avanzaremos, como es el deseo de los trabajadores en el país; y por otra al mismo tiempo tenemos que dar marcha - - atrás. Esto es una incongruencia, es una actitud que lesiona gravemente los intereses de la clase trabajadora.

"... No podemos aceptar ninguna reforma, ninguna ley, ningún decreto, que lesione ni siquiera en mínima parte los intereses de la clase trabajadora..." (52)

Toca el turno al representante de Acción Nacional exponer en la Cámara de Diputados, su posición en relación a la iniciativa de reforma al 115 constitucional.

#### PARTIDO ACCION NACIONAL

"El C. Dip. JAVIER BLANCO SANCHEZ (PAN): Y sin embargo avanzamos, afirmé cuando estaba conformándose esta Legislatura... y sin embargo avanzamos, tendré que sostener en esta noche señor Presidente, compa

(52) *Ibidem*, p. 71.

ñeros Vicepresidentes, señores diputados y diputadas, para retomar la - tercera posición que con el tiempo havenido realizando toda fracción - parlamentaria de miembros de Acción Nacional que desde 1946 integraron el Poder Legislativo Federal; terca posición congruente con una firme - vocación municipalista y libertaria, que desde su origen en 1939 Acción Nacional presentó a la opinión pública de México como compromiso y bandera de lucha, el municipio libre..."

Fue afán, promesa y empeño del Constituyente del 17... que en Querétaro discutieron y se preocuparon por el mismo artículo Constitucional que es razón de este debate, el 117 de la Constitución Mexicana. En esa memorable jornada constituyente original, el Lic. Hilario Medina decía: Esta Comisión está necesitada de darle vida a la promesa revolucionaria que se ha hecho a la nación mexicana consistente en el establecimiento del Municipio Libre". De qué manera se establecería el municipio libre, ya no como promesa, sino como un hecho eficaz, con toda su fuerza, pues nada más, señores diputados, que dándole su hacienda con toda libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia porque, desde el momento en que el municipio en la hacienda tenga un tutor, sea el Estado o sea la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir. El Lic. Medina precisamente se oponía a toda intervención del gobierno de la entidad en el ámbito de la autonomía municipal. Y Fernández de Lizardi decía, a su vez: El municipio es la primera expresión política de la libertad individual y la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales; si los ayuntamientos no tienen libertad económica, si no pueden administrar libremente sus intereses,

jamás serán libres; los municipios van a ser libres pero van a ejercer su libertad dentro de la ley y los municipios no dan las leyes, las le yes las dan las legislaturas locales y dentro de esa ley será como los municipios ejerzan su soberanía.

Quisiera recordar la preocupación de Acción Nacional, con José Reynoso que decía: Es necesario que funcione el control de glosa, es la única manera de prevenir los abusos de tesoreros, de recaudadores que manejan los fondos del pueblo; es necesario que el pueblo lo sepa, cómo y en qué se maneja y se invierte su dinero...el diputado Cayetano Andrade, hacía ver sus inquietudes en estos términos: es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para construir la autonomía del pueblo serán sueños vanos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica.

Y se me antoja... no dejar olvidado a Rafael Martínez de Escobar... Y agregaba: señores diputados, recuerdo las últimas palabras -- del gran poeta francés que os voy a referir: Aunque los tiranos ofrecen a nuestro paladar manjares deliciosos y exquisitos; a nuestros oídos deliciosa música del cielo, y a nuestro olfato suaves aromas y delicados perfumes, yo siempre gritaré, prefiero tu pan negro, amada libertad".

Don Heriberto Jara... decía esto: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individualmente como colectivamente; tanto refiriéndose a personas como refi

riéndose a los pueblos, como refiriéndose a las entidades en lo general..."

"... Esta iniciativa que de acuerdo con el señor diputado Real del PSUM no llena del todo las necesidades y requerimientos de la realidad municipal mexicana. Que deja muchas cosas que desear..." (53)

Ahora hace uso de la palabra el diputado del Popular Socialista, para cuestionar y proponer en relación al artículo multicitado.

#### PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

"El C. Dip. Alfredo Reyes Contreras (PPS).. Tenemos la impresión de que la iniciativa que hoy examinamos está inscrita al lado de aquellas que no contribuyen a la ampliación del régimen democrático en nuestro país, que no contribuyen al mejoramiento de la vida del pueblo.

"... ¿Cuáles son, a juicio del PPS, las limitaciones más importantes en la vida municipal, partiendo de la vigencia del artículo 115 Constitucional? Es evidente que en primer lugar está la falta de libertad económica y en segundo lugar la escasa vida democrática, y en consecuencia la incapacidad de los municipios para resolver los problemas fundamentales de la población. Hay una cuestión de hecho en la mayoría de los municipios del país, a pesar de la facultad constitucional de manejar libremente sus haciendas, hay una intervención indebida de las legislaturas que vigilan, controlan, interfieren en el manejo de esa hacienda y cuando la reforma política alcanzó a los municipios, surgieron

dos categorías: los municipios de representación proporcional y los municipios que no tenían esa representación. Pero hubo un hecho que se tomó como ejemplo para las legislaciones estatales y que prácticamente se generalizó en toda la República: se inició, en el Estado de México, una práctica anticonstitucional de establecer o de elegir aquellos ayuntamientos de aquellos municipios de 300 mil a más habitantes, no bajo el principio de representación proporcional, sino agregando al ayuntamiento victorioso, a la planilla que hubiera ganado, agregaban a 1, 2 o 3 regidores de partido. Al margen de la Constitución General de la República y en contra de sus disposiciones, surgieron las figuras de regidores de partido que la Constitución Federal no prevé.

"... El ayuntamiento, para su eficaz funcionamiento,... debe tener la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial, la función ejecutiva al cargo del Presidente Municipal, que debe de llevar a la práctica los acuerdos del Cabildo; la función Legislativa precisamente debe de recaer sobre el Cabildo como órgano colegiado soberano en el interior del Ayuntamiento, y la función Judicial también debe estar dentro de las funciones que le correspondan al Ayuntamiento.

Pero, en la práctica, no existe la función judicial, a pesar de que se hacen elecciones de los jueces menores municipales. En la práctica también ha desaparecido la función legislativa; no se reúne el Cabildo, no sesiona, no resuelve y le ha quedado exclusivamente la función administrativa, la función ejecutiva.

"...¿ Qué ocurre realmente con estas reformas? El juicio del Partido Popular Socialista es que las limitaciones que ya tenía con el

con el vigente artículo 115, se agravan con esa iniciativa. Veamos nada más qué facultades adquieren las legislaturas sobre el municipio. - Las voy a enumerar.

- 1.- Suspender Ayuntamientos.
- 2.- Declarar que han desaparecido Ayuntamientos.
- 3.- Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los Ayuntamientos.
- 4.- Designar Consejos Municipales en su caso.
- 5.- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejarán su patrimonio.
- 6.- Los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.
- 7.- Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan qué servicios deben prestar y cuáles podrá prestar en el futuro.
- 8.- La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas.
- 9.- Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los Ayuntamientos.
- 10.- Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y -

los trabajadores. Es decir, en el cuerpo de la iniciativa y en el dictamen, se identifican 10 facultades entre las que tenía, de acuerdo con el 115, y las que se agregan, para las legislaturas, lo que limita evidentemente de una manera -que podríamos decir-, extraordinaria, la vida municipal.

"... El derecho a legislar que hasta ahora tenía el ayuntamiento a través del cabildo, también se limita. Chueco o derecho, en distintos municipios se hacía el esfuerzo de que cada cinco de febrero se publicaran los bandos que aquí se denominan de policía y buen gobierno, y que un término que a mi me parece más adecuado, es decir, los bandos municipales, legislaban, se reunía el Cabildo y aún con todas las limitaciones establecían ahí, algunas bases para normar la vida de la comunidad dentro del territorio de los municipios.

¿ Y qué pasa ahora? Que la legislatura va a establecer las normas, va a establecer las bases para que el ayuntamiento pueda expedir sus bandos de policía y buen gobierno o bandos municipales que antes expedía sin esas normas y sin esas bases generales.

Pero una cuestión que indudablemente debe preocupar a la asamblea es la que se refiere y que vuelvo a insistir en ella, a la facultad que adquiere la legislatura para desaparecer un ayuntamiento, para suspenderlo todo o suspender alguno de sus miembros, y aquí obviamente

tal parecè que se coloca a las legislaturas como un poder inmediato superior a los ayuntamientos..."

Nos da la impresi3n de que esta iniciativa manifiesta menosprecio a la vida municipal; se piensa que son menores de edad, que no se pueden regir por ellos mismos y en consecuencia hay que estarlos vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo porque no son capaces para conducirse por ellos mismos. Yo no comparto el juicio que expres3 aqu3 el orador que me antecedi3 en el uso de la palabra, esta iniciativa, a juicio del Partido Popular Socialista, no retoma el mandato del Constituyente, se aparta totalmente de ese mandato..." (54)

El Socialista de los trabajadores, al trav3s de su representante da su punto de vista a la iniciativa de reforma al 115 constitucional.

#### PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES

"El C. Dip. C3sar Humberto Gonz3lez Magall3n (PST):

Compañeras y compaÑeros diputados: Nuestra intenci3n, nuestro prop3sito es ser breves y no pretender saturarlos de tantos conocimientos..."

Nos basta puntualizar que la instituci3n municipal, a trav3s de nuestra propia experiencia como pueblo, se revela como el 3mbito territorial donde nacen y se expresan los anhelos democr3ticos de la vida c3vica a la que aspiramos todos los mexicanos.

El municipio ha sido y es el lugar donde se realizan y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en -

el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el municipio ha sido y es el lugar donde se ha soportado y se soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionando las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y progresista de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de nefastos intereses caciquiles y de camarilla regionales.

En la inmensa mayoría de los municipios de nuestro país, se advierte una confrontación brutal de desigualdades económicas y sociales, muchos municipios sobrellevan una vida precaria de abandono, de injusticia y miseria, prácticamente sometidos a un régimen de sojuzgamiento y marginación por la mayoría de los gobernantes estatales..."

Es evidente que la iniciativa no atenta contra los intereses democráticos del pueblo. Antes bien, se ubica en sus reclamos elevando y ampliando el rango constitucional que hasta ahora había tenido. El reconocimiento de mayores facultades y atribuciones que permitan a los municipios desarrollar el grado de su autonomía indispensable para el desenvolvimiento a través de la autosuficiencia financiera, integrarán factores de independencia respecto a la administración de sus propios intereses y recursos. Es un hecho que quienes requieren benefi--

ciarse de los alcances de la reforma política, son los grandes conglomerados de trabajadores de grandes poblaciones, pequeñas y grandes de --- nuestro país, que han sufrido persistentemente los embates de los caciques, de las autoridades con mentalidad feudal, que no comprenden el -- proceso democrático que demanda vivir el país y de las prácticas viciadas del partido oficial, que ha coadyuvado a conformar aparatos electorales anacrónicos..."

Compañeros y compañeras: Nuestro partido, en poco menos de nueve años de haber iniciado su proceso de construcción, ha tenido experiencias electorales. Hemos participado y hemos ganado en varios ayuntamientos, pero en la gran mayoría se ha impuesto el fraude electoral y la -- autoridad del cacique..."

"... Aquí está nuestra posición ante los que pretenden un municipio utópico, ante los que pretenden que el municipio se mejore por la vía de las reformas que aquí se puedan dar, nosotros mantenemos la posición de apoyar lo más avanzado de la iniciativa, pero tomando en consideración que sólo los trabajadores puedan hacer valer sus derechos.

Y estamos ciertos que el artículo 115 Constitucional no representa todo el espíritu del municipio libre, pero vivimos una realidad política y son los trabajadores en su propio municipio los que tienen -- que impulsar más a fondo estas medidas para logra un gobierno de los -- trabajadores en todo el país..." (55)

Interviene el diputado del Demócrata Mexicano, para exponer el criterio de su partido, en relación a la iniciativa de reforma del ar-

título 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO

"El C. Dip. Baltazar Ignacio Valadez (PDM):

Señor presidente: compañeros diputados:

Ayer la voz plural de los legisladores que integran esta Cámara, describieron el drama viviente del Distrito Federal, la ciudad de los contrastes insultantes e intolerables.

El diputado Jardón con su tranquilidad y elocuencia característica, nos mostró, con solo unas pinceladas, el cuadro patético y patológico de la Ciudad de México. Pero el drama no se da sólo en la Capital de la República, por desgracia existe y se repite en la inmensa mayoría de nuestros municipios..."

Esta es la cruda, la amarga realidad del municipio, una realidad que duele, que lastima, una realidad ante la que debemos inconfornarnos. Por una parte, tenemos el orgullo; el legítimo orgullo de militar en el Partido Demócrata Mexicano y particularmente el de militar en las filas de la Unión Nacional Sinarquista, que ha demandado justicia para el municipio y que ha luchado siempre por su libertad y su autonomía..."

Estamos convencidos, profunda y absolutamente convencidos, de que la reconstrucción nacional debe comenzar por la reconstrucción del municipio. No puede haber ni justicia, ni democracia, ni libertad en nuestra patria, si antes no existe la justicia, la democracia y la libertad en el municipio.

Por esta incommovible convicción, la fracción parlamantaria del Partido Demócrata Mexicano ha decidido dar su voto a favor del proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Damos nuestro voto en este sentido por dos razones fundamentales:

La primera porque a riesgo de ser calificados de reiterativos, insistimos en que el Demócrata es el partido independiente y que esa independencia nos permite descubrir y apoyar el bien concreto venga de -- donde venga, con la misma energía y el mismo entusiasmo con que rechazamos y combatimos el mal, venga también de donde venga.

La segunda, porque aunque la iniciativa no recoge todas nuestras demandas y todos nuestros reclamos de lucha en favor del municipio libre, sí representa un avance rumbo a ese destino, frente al cual no podemos ni debemos oponernos.

Habrá en cambio, no dudamos, quienes sí se opongan a este paso, a este avance concreto. Entre ellos, es muy posible que figuren algunos gobernadores, aquellos de mentalidad caciqueril que aunque digan lo contrario, conciben al municipio como una más de sus haciendas, los que a sí mismos se dan atribuciones para designar candidatos a presidentes municipales entre parientes, amigos y compadres, desoyendo no sólo a -- los vecinos de la municipalidad, sino hasta sus propios compañeros de -- partido...".

Habrá, decimos, quienes se opongan a la reforma, entre ellos, -- insistimos, algunos gobernadores.

Por eso y porque somos conscientes de que el principio de la - norma jurídica no lo es todo para regular y determinar conductas, como ciudadanos, como legisladores y como demócratas habremos de estar vigilantes a fin de que los justos preceptos de la materia que nos ocupa no sean letra muerta sino norma que se cumpla, particular y especialmente vigilantes deberemos estar ante gobernadores como Romero Velasco, como Tulio Hernández o como Jonguitud Barrios... Terminamos pues reiterando nuestra decisión de lucha por alcanzar el municipio plena y cabalmente libre, piedra angular donde descansará la cabal y plena democracia que habrá de tener muy pronta vigencia en México..." (56)

El último de los oradores en la discusión en el Congreso de la Unión, fue precisamente, el del Revolucionario Institucional y como era de esperarse, esa intervención fue para halagar las buenas intenciones y por ende lo "democrático" que representaba la iniciativa.

#### PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

"El C. Dip. Sami David David (PRI):

Señor Presidente, honorable asamblea..."

El conjunto de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo a esta Honorable Cámara de Diputados, están sustentadas en una fé inquebrantable en la capacidad de las vías institucionales para modificar en forma revolucionaria a la realidad..."

La complejidad alcanzada por nuestra economía y por nuestra sociedad civil, exigen una respuesta intensamente participativa de todos los grupos sociales del país.

Dentro de nuestro esquema de organización política el municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial; es el órgano gubernamental que más cerca se halla de los problemas que cotidianamente vive la comunidad nacional. El municipio representa el nivel de gobierno que menos se ha beneficiado del progreso del desarrollo económico y social que vive el país..."

Esto fue algo que recibió el presidente de la Madrid durante su campaña: el reclamo de las fuerzas locales de mejores días para participar en la construcción de nuestro desarrollo.

La iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional propone medidas descentralizadoras en lo administrativo y en lo político..."

La Comisión ha recogido con toda atinencia las consideraciones formuladas por los partidos políticos y que aquí sus respetables representantes lo han expresado..."

En lo político estas reformas aseguran el respeto al voto ciudadano al uniformar criterios en torno a los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos y para la suspensión o revocación de sus miembros, al establecer el marco general que requiere del consenso de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y de la existencia de una causa grave, señala asimismo la garantía de audiencia y permite desahogar alegatos y ofrecer pruebas, se desecha cualquier po

sibilidad de interpretación unilateral de las leyes estatales en provecho de un grupo de interés o de un partido político en especial.

Consideramos que el municipio debe ser la escuela política y administrativa por excelencia. Por ello la integración plural de los ayuntamientos, por sí misma garantiza que se fortalezca su funcionamiento real, evita desviaciones y garantiza que cada núcleo de la comuna esté representado en la medida de su importancia.

"... Esta medida, compañeros diputados, es uno de los más grandes retos que enfrentarán todos los partidos políticos.

"... El ayuntamiento determinará de conformidad a sus ingresos, su presupuesto de egresos, y está prohibido a las leyes federales y estatales conceder subsidios sobre las contribuciones propias del municipio.

La facultad que tendrán los municipios para expedir bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos y circulares administrativos, harán que los problemas sean resueltos con oportunidad necesaria.

Al fortalecer las bases del financiamiento de los municipios, se hace más necesario que nunca que la legislatura local apruebe el presupuesto de ingresos, a fin de que las fuentes sean legalmente establecidas. Ello permitirá la normalización y uniformidad de todos los municipios de una entidad. Asimismo, evitará arbitrariedades y corruptelas.

El hecho de que los ayuntamientos puedan formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, es algo que genera las condiciones de un sano crecimiento de los asentamientos humanos y les permite también de allegarse recursos provenientes de la utilización de tierras que genera

plusvalía.

El permitir a los Estados que se legisle en materia laboral, en lo referente a los trabajadores de los estados y municipios, será otro acierto sin duda en materia de justicia social... Considero que es in cuestionable la iniciativa de reforma, que responde a peticiones expresas de Congresos de varios Estados, presentadas en iniciativas correspondientes y que dará una definición a la necesidad de determinar con certeza la situación laboral de los trabajadores de municipios y entidades federativas.

El municipio posee atributos para convertirse en el motor de la descentralización. Las soluciones municipales emanarán de los propios municipios, y que sus habitantes decidan la medida y la forma sosteniéndoles y ensanchándoles el apoyo nacional y estatal, pero no interfiriendo o malinterpretando sus funciones políticas de servicio y de organización social..."

Enfrentar el movimiento centralizador, reparar la injusticia -- que sufren las pequeñas comunidades, sólo será posible si tenemos confianza en los hombres que todavía se niegan a emprender el éxodo hacia los engañosos espejismos del país y más allá de nuestras fronteras. -- Confíemos en esos hombres que, en contacto con su tierra original, quieren dar batalla por México.

Este nuevo federalismo tiene un denominador común; el rumbo histórico del país con base en la soberanía nacional, en un desarrollo -- equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas, y en una mayor competencia y participación política de entidades, municipios,

partidos y ciudadanos en la vida institucional..."

Mediante esta iniciativa el Presidente de la Madrid nos convoca a una nueva forma de hacer política, un nuevo estilo de comportamiento, en el que la emoción y la razón se deben conjugar para obtener mejores resultados del trabajo organizado de la sociedad... igualitaria que aspiramos".(57)

#### ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 1983

Los partidos políticos que participaron en la polémica del artículo 115 constitucional fueron: El Partido Socialista Unificado de México, Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Demócrata Mexicano, Partido Revolucionario Institucional, se exceptúa de esta participación al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en virtud de que a este se le retiró su registro por no haber alcanzado el porcentaje requerido por la LFOPPE para preservar su registro. "El PARM fue víctima de medidas neoproteccionistas sofisticadas cuyo efecto fue alejarlo de las elecciones municipales de 1983. Sin embargo, después de los resultados de estas últimas y del resurgimiento del PAN en las mismas, se ha otorgado nuevamente el registro definitivo al PARM..."(58)

(57) *Ibíd*em, p. 90-94

(58) Torres Mejía, David, *Reforma política y perseverancia del proteccionismo electoral*, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, año XLVI, Vol. XLVI/ Núm. 2, abril-junio de 1986. p. 154.

El artículo 115 de la Constitución Federal, quedó reformado como sigue:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayunta-  
mientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser ree-  
lectos para el período inmediato. Las personas que por elección indi-  
recta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen  
funciones propias de esos, cualquiera que sea la denominación que se les  
dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funciona-  
rios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no po-  
drán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes,  
pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para  
el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejer-  
cicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras par-  
tes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que és-  
tos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus --  
miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevengan, --

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 renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no - procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los - consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo - con las bases normativas que deberán establecer las 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.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.

f).- Rastro.

g).- Calles, parques y jardines.

h).- Seguridad pública y tránsito

i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas 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.

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.

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 pa-

ra 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.

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

mar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán 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 Estados -- 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, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier 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 ciuda-

dano 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 aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados, cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, 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 a 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 o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior". (59)

#### DETERMINACIONES GENERICAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

##### EN LA REFORMA DE 1983

El artículo 115 Constitucional, que en la reforma de 1977 contenía cinco fracciones, en la reforma de 1982, publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, se aumentó a diez, algunas de ellas aparecen tal y como se contenían anteriormente, y otras fueron producto de la reforma reciente, y que de manera genérica, quedan de la manera siguiente:

PRIMERA: El primero y segundo párrafo, de la presente fracción, quedó como estaba establecido en la reforma de 77, recogiendo los principios electorales que se establecen en el texto constitucional, se "apoya" la estructura política de los ayuntamientos, se crean tercera, cuarta y quinta fracción, consignando bases genéricas para su funciona-

(59) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 77a. ed. 1985.

miento y requisitos para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

"... Como principal innovación -destaca el argumento oficial - de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento - de derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en - otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad... para que en sus constituciones locales y leyes relativas, se ñalen con toda precisión cuales deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión". (60) El fondo y el objetivo del anterior argumento, se evidenció en la primitiva decisión tomada por el gobierno actual, para "resolver" el conflicto en el municipio oaxaqueño de Juchitán de Zaragoza en el año de 1983. En su momento oportuno - comentaremos esta situación.

SEGUNDA.- En esta fracción se señala la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de -

(60) *Op. cit.*, p. 19-20.

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 corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que se fijen 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.

TERCERA.- Se establecen y definen como servicios 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 socio-económicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

CUARTA.- Se consigna en esta fracción la libre administración de su hacienda por los municipios, por otra parte, es una fórmula de "descentralización", de redistribución de competencias en materia fiscal, se creyó 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 caso  
de carencia, de capacidad para la recaudación y administración de tales  
contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los es-  
tados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacio-  
nadas con la mencionada administración contributiva.

Se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de  
los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso -  
se le 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 participacio-  
nes.

Se estableció que los presupuestos de egresos de los munici-  
pios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los in-  
gresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se -  
les hubiesen autorizado por parte de las legislaturas locales.

QUINTA.- Otro aspecto que toca la reforma, materia de nuestro  
estudio, es el relacionado con el desarrollo urbano, por tal razón en  
su fracción V, se faculta a los municipios para intervenir en la crea-  
ción y administración de sus reservas territoriales, en el control y -  
vigilancia de uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la  
tierra y en su intervención como nivel de gobierno en el otorgamiento  
de licencias y permisos para construcciones y para la creación y admi-  
nistración de zonas de reserva ecológicas. Apegado lo anterior al pá-

rrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

SEXTA.- Se señala la intervención de los municipios para la --  
formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la Fracción  
V del artículo 115 vigente.

SEPTIMA.- Se repite el contenido del actual segundo párrafo de  
la Fracción III, ahora como Fracción VII de la iniciativa, en lo refe--  
rente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los nive--  
les de gobierno.

OCTAVA.- En lo que se refiere a la Fracción VIII que correspon--  
derá 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 ( o sea, como estaba establecido hasta antes de la octava  
reforma), con la sola variante relacionada con la integración de los --  
ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, su--  
primiendo el límite poblacional establecido en el artículo 115 de la --  
séptima reforma.

NOVENA.- La IX Fracción de reciente creación, regulará las rela--  
ciones de los trabajadores, tanto al servicio de los estados como de --  
los municipios, se establece que estos trabajadores deberán estar igual--  
mente "protegidos", que se regulen sus relaciones en las constituciones  
locales y en las leyes estatales, mismas que deberán observar las garan--  
tías mínimas para con sus servidores, la implantación de sistemas de --  
servicio público de carrera estatal y municipal, etc.

DECIMA.- La Fracción X establece la facultad para que la fede-

ración y los estados, así como también los municipios puedan celebrar - convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de -- obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social sea necesario.

BREVE CRITICA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA  
REFORMA DE 1983

Para el argumento oficial, el resultado de la octava reforma - al artículo 115 Constitucional, es una verdadera innovación en el Derecho Constitucional y propiamente dentro del ámbito municipal, sin embar go, para nosotros este precepto -aunque contiene ciertos cambios- es -- muy limitado en cuanto a sus objetivos específicos.

Como se ha estado señalando a lo largo de nuestra exposición, la octava reforma al 115, hace minúsculos cambios a este precepto y ade más pareciera ser que este artículo dista mucho de ser de observancia - general y de forzosa obligatoriedad para los gobiernos de los estados - que integran la federación, en virtud de los razonamientos que se seña- larán más adelante.

EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SIGUE

IGUAL

La séptima reforma al artículo 115 constitucional, estableció como requisito principal, que los ayuntamientos de los municipios tu- vieran 300,000 o más habitantes para que operara la representación -

proporcional, esta reforma es muy cuestionable, para tal efecto, vale la pena hacer reflexión sobre este asunto de Feliciano Calzada:

"... El país cuenta con 2,378 municipios, de los cuales, según - el censo de 1970, 11 tenían 300 mil o más habitantes, los resultados preliminares del censo de 1980 indican que, para ese año, eran 16 los municipios de esa condición; esto es solamente el 0.75% de los municipios de del país, se encuentran en posibilidades de aplicar la disposición comentada.

Lo anterior lleva a pensar que esta reforma propiciada por la - LOPPE es privativa de unos cuantos municipios cuyo desarrollo económico y social es abismalmente distinto al de la mayoría de los municipios de México; dicho de otra manera, significa que una ley que por principio de derecho debe ser de observancia o aplicación general, en este caso deviene aplicación particular. Esto, aparte de ser una obvia manipulación de la técnica jurídica, adquiere significado más crudo:

La representación proporcional en los ayuntamientos resulta ser una burla que lesiona en grado sumo los objetivos que la propia reforma política se plantea y hace nugatorios los esfuerzos para revitalizar el régimen municipal y darle fuerza política.

Por otra parte, y como resultante de la práctica viciada que - cotidianamente se realiza en las entidades federativas, bien pudiera interpretarse que esta disposición fue enviada al Congreso de la Unión -- por algunos gobernadores, quienes son los más interesados en el control

político de los ayuntamientos..."(61)

Ahora bien, en el año de 1982, exactamente en la octava reforma al artículo 115 constitucional, al poco tiempo de haberse instalado el Congreso de la Unión, en el mes de diciembre para ser más precisos, éste cuerpo colegiado deliberó sobre éste artículo, quedando modificado en -- los siguientes términos:

"... 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".

Esta última reforma al 115, a propuesta del Presidente De la -- Madrid, persiste en la misma línea que desde sus orígenes ahondó las limitaciones y las perversiones del régimen municipal. En la perspectiva de la "libertad económica", que es sólo un mito, se enumeran los servicios, algunos de ellos desde hace mucho tiempo venían siendo planteados como urgencias inmediatas.

Es innegable que con las últimas reformas al 115 se introdujeron modificaciones al régimen político de los municipios y que algunas de ellas se dan como respuesta a añejas aspiraciones y demandas ciudadanas. Cabe destacar entre éstas, la disposición constitucional de que -- las elecciones a cargos municipales deben hacerse mediante el sistema de

(61) Calzada Padrón, Feliciano, *Op.cit*, p. 169, 170.

la representación proporcional, lo cual permitiría la integración plural de los ayuntamientos, o sea, que en la conformación de estos órganos se conjugarían las diferentes fuerzas políticas en que se expresa la voluntad ciudadana. Ese sistema de integración del poder municipal, sin embargo choca con el mantenimiento del sistema mixto para la conformación de los poderes locales, lo que no hace sino perpetuar la dominación del partido oficial que es la negación flagrante de la autonomía de los municipios.

En las adecuaciones de las constituciones locales han comenzado a distorsionarse el sentido real de la reforma al 115 constitucional, - pues, resulta que la mayoría de los gobiernos de los estados, han manejado y utilizado porcentajes absurdos para la integración de las legislaturas locales y los ayuntamientos, contraviniendo con estos actos el espíritu de la octava reforma del ordenamiento analizado. Antes dominaba el sistema mixto también en los municipios y, en virtud del mismo, - en municipios con cierta población, los ayuntamientos se integraban dando al partido -que siempre es el PRI- un número fijo que generalmente, - era del 75% de los puestos del gobierno de la comunidad, mientras que - el resto de los puestos se repartían, en proporción a los votos obtenidos entre los partidos minoritarios. Ahora sucede que las legislaturas locales han empezado a interpretar el artículo 115 reformado de un modo que no hace sino restaurar el sistema mixto de integración de los ayuntamientos, vale decir "fijando" cierto número de puestos para el partido mayoritario y distribuyendo "proporcionalmente" el resto entre los - partidos minoritarios, sin contar el hecho de que ya algunos estados, -

como Michoacán, Puebla, Guanajuato , habían establecido esta regla general para todos sus municipios en sus legislaciones electorales, esta arbitraria interpretación del principio de proporcionalidad hace totalmente inútil y nugatorio en artículo 115 en lo que fué, acaso, la más positiva de sus reformas de 1982.

→ Sostenemos que si no se cambia la actual forma de composición de los órganos de poder de nuestro país, va a ser casi imposible que México se encamine por el sendero democrático a que aspiramos millones de mexicanos. Es necesario que haya una verdadera reforma integral, que toque ciertos espacios o lugares de poder, hasta ahora reservados única y exclusivamente para el partido oficial.

Para nosotros una reforma democrática sería, que, todos los puestos de elección popular estuvieran sujetos al principio de representación proporcional.

Uno de los órganos que habrá de democratizarse sin lugar a dudas es la Cámara de Senadores, que se abra ésta a la oposición.

Tomamos algunos elementos de juicio -entre otros- del historiador Vicente Fuentes Díaz, para democratizar el Senado de la República:

"... Tiene sus razones para abogar por la conversión del actual Senado unipartidista en una institución plural, como un acto que pondría otra vez en marcha la reforma política, "un tanto estancada y atrofiada".

Estas son:

-Un Senado pluripartidista correspondería al país plural que es México en la actualidad, política e ideológicamente.

- Acabaría con el triste papel de "levanta-dedos" que hoy en día desempeñan los senadores, a consecuencia de que las iniciativas de ley -negociadas, debatidas y aprobadas en la multipartidaria Cámara de Diputados- en muchos casos ya no pueden ser revisadas por el Senado.

- Abriría el paso a un debate más vigoroso y profundo de las iniciativas de ley.

- El pluralismo en el cuerpo senatorial pondría fin a las negociaciones extraparlamentarias en las que intervienen funcionarios que no son legisladores.

- Terminaría -continúa el historiador- también, con las colisiones entre los líderes de las dos Cámaras del Congreso, que se producen en virtud de que uno y otro quieren reservar para su respectiva cámara el derecho de hacer revisión más acuciosa de nuestras leyes.

Fuentes Díaz... se manifestó optimista sobre la "puesta al día" del Senado de la República.

Peró convino en que "si se mantiene el carácter unipartidista del Senado, con el tiempo -la inercia vuelve conservadoras a las instituciones- podría adquirir algunos de los rasgos que determinaron su disolución en 1857..."(62)

(62) *Proceso*, número 416, 22 de octubre de 1984, p. 14.

Desde luego que estas propuestas, estarían ordenadas en los -- respectivos artículos de la Constitución Federal, así como en los co--- rrespondientes ordenamientos legales.

INTROMISION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LOS  
ASUNTOS MUNICIPALES

Con la reforma octava al artículo 115 constitucional, se propo- ne limitar y reducir aún más la vida política municipal, por ejemplo:

Se faculta constitucionalmente a las legislaturas locales para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos con un simple re- quisito, también que las legislaturas aprueben las leyes de ingresos, - así como revisar sus cuentas públicas, otro de los elementos negativos es que estos órganos estatales de poder puedan expedir la legislación laboral que regule las relaciones entre los municipios y sus trabajado- res, estas cuestiones son en grado sumo dañinas y anti-democráticas y - hacen nugatorio el tan llevado y traído "municipio libre".

LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SUSPENDER  
O DECLARAR DESAPARECIDOS LOS AYUNTAMIENTOS

" A 67 años de que la constitución los consideró "células básic- cas del régimen federal", los 2,378 municipios del país siguen inmersos en la penumbra.

Y a pesar de que, desde hace un año, se les trató de redimir -

con reformas al artículo 115 constitucional, la realidad es que las mismas, en opinión del jurista Felipe Tena Ramírez, van contra la institución del municipio libre, que "ha sido entre nosotros esperanza o quimera, realidad o desengaño, pero en todo caso uno de los más generosos -- hallazgos de la carta del 17".

La anterior es la opinión del constitucionalista Tena Ramírez, en el VI Coloquio de Antropología e Historia Regionales, que se llevó a cabo en la segunda semana del mes de octubre en Zamora, Michoacán, y -- cuyo tema fue "El Municipio en México".

En este acto estuvieron estudiosos de las ciencias sociales, -- como es el caso de Jorge Alonso-- del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), la mayoría de los participantes coinciden en "... que las modificaciones hechas por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid pueden significar, en un futuro próximo, la tumba al conjunto de la reforma política, ya que se prestan para que "el poder estatal manipule, someta y controle a los ayunta --- mientos electos democráticamente".

El contenido específicamente más antidemocrático del actual -- artículo 115 constitucional, es precisamente el párrafo tercero y cuarto de la fracción primera.

Nos oponemos a las reformas, cuando se "faculta" a las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han -- desaparecido o revocar el mandato a alguno de sus miembros, porque tal facultad atenta abiertamente contra la autonomía política municipal, --

ya que niega la voluntad popular, anula de hecho la democracia y además se presta para que el poder público del estado correspondiente, controle a los ayuntamientos.

"... El ejemplo más reciente de que se está actuando así, recordó Jorge Alonso, del CIESAS, fue el descomocimiento del ayuntamiento coceísta en Juchitán, - Oaxaca. El PRI se impuso y devolvió el municipio a los caciques". (63)

"Según Tena Ramírez, -refiriéndose concretamente a los párrafos antes aludidos- la cuestión de fondo, imposible de eludir, y cuya presencia en el precepto de que se trata, afecta irreversiblemente la naturaleza misma del municipio libre, es la intervención exclusiva "de un órgano estrictamente político, como es la legislatura de cada estado de la Federación.

Existe la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte como tal y no como juzgador imparcial, en decisiones predominantemente políticas, como sería la declaratoria de que ha desaparecido un Ayuntamiento, que puede estar formado por candidatos de la oposición. Dice Tena Ramírez que "así el origen popular del municipio y, por ende, su autonomía, características esenciales de la institución, son sustituidos por la sola voluntad de la legislatura, fenómeno que puede ser llamado de cualquier modo, menos con el nombre de municipio libre".

(63) *Proceso*, número 417, 29 de octubre de 1984, p. 30

Y resalta que es usual en la práctica de gobierno de las entidades federativas "que la decisión del gobernador del estado imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza omnímoda sobre los presidentes municipales..." (64)

Otra cuestión sumamente preocupante es la de redefinir las relaciones entre el municipio, el poder estatal y la Federación. La fracción I del artículo 115 constitucional, determina que "... no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado..." -  
"..Esta disposición aparentemente contribuye a aumentar la autonomía municipal; sin embargo, la realidad no es así. La Fracción "gobierno del estado" es tan general y abstracta que llega a perder su sentido materialmente. Gobierno del estado puede ser el titular del Poder Ejecutivo (federal, estatal) y demás colaboradores de ese poder, también puede ser la legislatura del estado o Comisión Permanente, proponemos que las constituciones de los estados y en las leyes orgánicas de los municipios se debe aclarar perfectamente con cuáles funcionarios del poder estatal deben de establecerse las relaciones de coordinación para atender la -- problemática del municipio.

#### JUCHITAN UN EJEMPLO

A continuación, enumeramos algunos de los antecedentes históricos más importantes de la COCEI (Coalición Obrera Campesina Estudiantil

(64) *Ibíd.*

del Istmo), en el municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca. Esta organización ha sobresalido como primer contacto entre la población y sus reivindicaciones más inmediatas. Los gobiernos priístas en esta región por varias décadas han acumulado una experiencia desarticuladora de la organización civil, varios alcaldes han estado al servicio incondicional y directo de caciques y grandes acaparadores de productos básicos, ha habido impunidad en el homicidio de opositores; venta al mejor postor de prebendas y concesiones; visitas, seguidas de las ya clásicas promesas de los gobernadores así como de otras autoridades del estado, promesas que en su mayoría no se cumplen; procesos electorales (sobre todo los que ha habido en los últimos 10 años) donde ha imperado la violencia como ingrediente principal; de igual manera Juchitán es el lugar en que los políticos militantes del PRI se han propuesto a no dejar perder "su municipio" en manos de los comunistas, palabras más, palabras menos, así lo habían declarado autoridades del Estado de Oaxaca.

En el año de 1971, el Partido Popular Socialista, durante un tiempo muy corto, le juega a la oposición y en unión con el Frente Único Democrático Juchiteco, gana las elecciones y al no reconocérseles el triunfo, protestan y finalmente consiguen la anulación de las elecciones y desde luego, participa en la Junta de Administración Civil que se crea, es importante destacar que el PPS se alía al PRI, como en varias ocasiones lo han hecho, por lo que un grupo importante del frente al ver el comportamiento del PPS se separa.

Para el año de 1972, un grupo de estudiantes de ese municipio,

se organizan para participar en la elección de la "Asociación de Estu--  
diantes Juchitecos" , en esos momentos dicha asociación era controlada  
por estudiantes "acomodados". En el año de 1973, varios de los participi  
pantes en la elección de esa organización, que por cierto triunfan, son  
precisamente los que le darán cuerpo y forma a lo que se conocerá como  
COCEI.

La coalición nace como alternativa a la compleja problemática  
del municipio de Juchitán, en el mes de "... diciembre de 1973 la Aso--  
ciación de Estudiantes Juchitecos se enfrenta a la corrupción que impe--  
raba en la clínica de salud, dependiente de la Secretaría de Salubridad  
y Asistencia. La realización de diversos mítines con fuerte apoyo populu  
lar y la toma de la institución, hacen posible la destitución del Directo  
tor de la Clínica, que cobraba cuotas elevadas por servicios que debe--  
rían ser gratuitos.

Poco después, se crea la Coalición Campesina Estudiantil de --  
Juchitán (CCEJ), cuyo primer objetivo es recuperar el comisariado de --  
bienes comunales de Juchitán y cuya participación ubicua responde a la  
necesidad de constituir un poder alternativo por eso, la CCEJ...

Lucha igualmente por la libertad de un estudiante preso, que --  
por la indemnización a familiares de muertos en accidentes camioneros;-  
denuncia la corrupción de bancos rurales y en dependencias de gobierno;  
logra aumentos de salarios de obreros, así como reinstalaciones e indemni  
zaciones.

La intensificación de las demandas obreras origina un cambio -

de nombre. En octubre de 1974 se crea la Coalición Obrera Campesina Estudiantil de Juchitán, que se convertirá en la COCEI..." (65)

En 1975, en el mitin que se realizaba para conmemorar la muerte de Lorenza Santiago (militante de la COCEI), un grupo de pistoleros, dispersan a la multitud y privan de la vida a ocho campesinos y un estudiante.

Otro fraude electoral fue consumado en el año de 1977 y a fi-nes de 1980, el Partido Comunista Mexicano se alía a la COCEI y acuer-dan ambas organizaciones registrar al candidato de la coalición a las -elecciones municipales, de ahí el PRI, inicia propiamente su campaña -anti PCM-COCEI, se anulan las elecciones para celebrarse el primero de marzo de 1981 y al fin resulta triunfante el candidato de la alianza -PCM-COCEI Leopoldo de Gyves hijo, con una votación ligeramente arriba del perdedor: 3,538 votos para PCM-COCEI y 3,300 para el PRI.

"... Pedro Vázquez Colmenares, gobernador de Oaxaca, es ecuménico: "como prísta, lamentó sinceramente los resultados... pero como gobernante los juchitecos han vivido una jornada cívi-ca que es ejemplar por muchos motivos...aquí no hubo vencidos ni vencedores, el que triunfó fue el pueblo de Juchitán y la Reforma Política..." (66)

(65) Monsiváis, Carlos, *Crónica de Juchitán*; en *Cuadernos Políticos*, núm. 37. México, Era, Julio-septiembre de 1973 p. 48 y s.s.

(66) *Ibidem*, p. 50.

"Desde el triunfo de la Alianza PCM-COCEI, el ayuntamiento de Juchitán ya en manos de éstos, fue permanente y sistemáticamente agredido por los caciques y el gobierno del Estado.

"... El Ayuntamiento Popular, como se le conoció fue constantemente hostilizado por la oposición priísta, quien estructuró el Frente pro-defensa de los Derechos del Pueblo Juchiteco. El gobierno le escamoteó los recursos económicos que le correspondían y sólo mediante la movilización política constante, el Ayuntamiento Popular logró arrancarle ciertas partidas económicas para la solución de diversos problemas. La efervescencia política se mantuvo candente durante un poco más de dos años. Se crearon las condiciones para deponer el Ayuntamiento cocelista, lo que se llevó a cabo el 3 de agosto de 1983, tomando como pretexto la muerte de dos personas durante un enfrentamiento en los cierres de campaña de los candidatos en ese lugar y del cual se inculpó a la COCEI..."(67)

Lo que más interesa de esta situación es la determinación que llegó la legislatura local del Estado de Oaxaca para acordar la "desa-

(67) Martínez Vázquez, Víctor Raúl, et al, *Municipios en conflicto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985, p. 220, 221.

saparición de poderes en Juchitán", acto que hasta la fecha es muy polémico; por una parte un sector de la población (principalmente políticos del PRI o gentes conservadoras) opinan que fue correcto, ya que en ese lugar, decían se había roto el orden constitucional, se había quebrantado la ley y el Estado de Derecho, no había respeto a la vida y a la tranquilidad pública, ni tampoco existían condiciones para trabajar como -- afirmaban los pequeños y medianos empresarios y caciques que hacen las veces de representantes populares.

Al Ayuntamiento Popular en su conjunto se le acusó de la comisión de varios delitos, tales como: abuso de autoridad, robo, despojo, homicidio, lesiones, daño en propiedad ajena, violación de los derechos individuales y las garantías constitucionales, ataque a las vías generales de comunicación, etc.

Por otra parte, el otro sector que dió su opinión en relación al caso Juchitán, es gente democrática e intelectuales, de igual forma -- los partidos políticos de izquierda brindaron todo su "apoyo" al de-- puesto Ayuntamiento Popular. Es importante mencionar que el gobierno -- del Estado de Oaxaca específicamente el PRI, se ensañaron de una y mil formas contra la administración de la COCEI. Se implementó una campaña de desprestigio contra la organización democrática. "Después de varios atentados contra las autoridades municipales y la sede de la alcaldía, el episodio más reciente es la celebración de una auditoría ordenada por la legislatura local. El procedimiento es enteramente irregular, ya que no se cumple siquiera un año de la gestión del ayuntamiento popu

lar, transcurrido el cual tendría alguna explicación admisible. Lo claro es que se busca un pretexto para derribar al gobierno juchiteco. Ni siquiera puede decirse, en este caso, con palabras de González Avellar, que Juchitán sea uno de esos municipios con sus polvorientas alcaldías amenazadas por las cóleras del gobernador".(68)

La conflictiva situación en Juchitán tuvo varias fases, la última de las cuales termina con el desalojo del palacio municipal, que siguió al desconocimiento de los poderes a principios de agosto de 1983 por parte de la Legislatura Local del Estado de Oaxaca.

"...Se sucedieron una serie de enfrentamientos entre priístas y coceístas, que fueron el caldo de cultivo para la instrumentación de todo un expediente penal en contra de militantes y dirigentes de la COCEI.

Para ello fueron elaboradas averiguaciones previas - amañadas sin escuchar a la parte inculpada, informes parciales de las autoridades judiciales y otras argucias legales, que dieron pie a todo un voluminoso expediente de la Procuraduría General de Justicia del

Estado... y finalmente el desalojo del palacio municipal, la madrugada del 13 de septiembre." (69)

(68) Granados Chapa, Miguel Angel, *Municipios. Rebelión en la aldea*, en *El Desafío Mexicano*, México. Océano -Nexos, 1985 p. 182.

(69) *Proceso*, número 372, 19 de diciembre de 1983, p. 10

Una vez que la legislatura "acuerda" la desaparición de poderes en ese municipio, el ayuntamiento depuesto, en su conjunto, acude al Juicio de Amparo "... venimos a demandar el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de los actos de la LI Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca y del titular del Poder Ejecutivo del mismo Estado, que más adelante señalaremos, con domicilio conocido en la ciudad de Oaxaca, Oax. para los efectos del artículo 116 del ordenamiento antes invocado..." (70)

Juicio de Amparo promovido ante el Juez Tercero de Distrito - con residencia en Salina Cruz, Oaxaca, mismo que:

"... desecho hoy por notoriamente improcedente la solicitud de amparo que contra actos de la legislatura oaxaqueña promovió el ayuntamiento juchiteco, recientemente desconocido. El funcionario fundamentó su decisión en que los quejosos solicitaron protección de la Justicia Federal contra presuntas violaciones a sus derechos políticos - y no a garantías individuales". (71)

No es el primer amparo desechado por parte de la autoridad judicial a este respecto, argumentando precisamente lo señalado por este

(70) Gyves de la Cruz, Leopoldo, *Juicio de Amparo*, 4 de agosto de 1983 p. 1 a la 11.

(71) Hernández, Julio, en *Uno más uno*, 6 de agosto de 1983, p.1 y 6.

Juez, a manera de propuesta se hace necesario la incorporación al texto constitucional federal, el derecho de los ayuntamientos a solicitar Juicio de Amparo cuando se den situaciones iguales o similares a lo acontecido en Juchitán, es decir cuando haya violación a los derechos políticos.

Mucho se ha dicho sobre la formalidad del procedimiento en -- cuanto al asunto de Juchitán, por ejemplo; en una entrevista concedida al diario *Excelsior* el día 4 de agosto de 1983, el munícipe del ayuntamiento depuesto "... Leopoldo de Gyvés anotó que desde que ocurrieron los hechos del pasado domingo 31 intenté hablar con el procurador, pero se me negó el derecho de audiencia. Además, tampoco tomaron en -- cuenta los testimonios de personas que estuvieron en el lugar de los hechos, salvo a los que coincidieron con el pensamiento del PRI.

El hasta ayer munícipe --aún lo soy, no se me ha notificado oficialmente nada en contrario-- manifestó que la legislatura local de Oaxaca, me avisó con 18 minutos de anticipación para que me presentara en la sede de la Cámara de Diputados local, a 287 kilómetros de distancia de Juchitán; además se me envió un telegrama sellado 24 horas antes, para que me presentara pero hasta mañana (hoy)..." (72)

Cada una de las partes involucradas en el conflicto, da la -- "razón de su dicho", sin embargo, es importante dejar establecido que -- finalmente cuando es desechado el amparo promovido por el ayuntamiento

(72) Contreras S , Jaime, en *Excelsior* , 4 de agosto de 1983. p. 1 y 8.

depuesto, y sabedor de la determinación y/o resolución de esa autoridad, el PSUM\* decide solicitar al Congreso de la Unión, juicio político en contra del C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Pedro Vázquez Colmenares, solicitud presentada por el -- Diputado del PSUM C. Edmundo Jardón Arzate, el día 10 de agosto de 1983, y de cuya resolución dada por las Comisiones Unidas de Gobernación y - Puntos Constitucionales y de Justicia, citamos sus puntos resolutivos:

"PRIMERO:- Las conductas atribuidas al C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca no son constitutivas de - los hechos a que se refieren los artículos 110 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y 5o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

SEGUNDO:- Es improcedente la denuncia formulada por el C. Diputado Edmundo Jardón Arzate en contra del C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como la aclaración que a la misma hizo el C. Daniel Angel Sánchez Pérez.

\* En el año de 1980, el Partido Comunista Mexicano se alía con la COCEI para participar en las elecciones municipales de Juchitán, - que por cierto triunfan, no sin darse antes un fuerte "forcejeo" - con el gobierno del estado para hacer respetar su triunfo, a escaso un año de esa fecha el PCM llama a "toda" la izquierda a unificarse, y en el mes de noviembre de 1981, se forma lo que hoy conocemos como Partido Socialista Unificada de México (PSUM), por eso al promover - el juicio político contra el gobernador de Oaxaca, ya estaba constituido el PSUM.

TERCERO:- No ha lugar a iniciar el juicio político solicitado.

CUARTO:- Notifíquese esta resolución al denunciante y comuníquese a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados para los efectos de ley. (IP)". (73)

Varios fueron los argumentos del PSUM para solicitar a la Cámara de Diputados se iniciara juicio político contra el gobernador de Oaxaca "... En el documento original de denuncia el C. Diputado Jardón Arzate, en la parte denominada "ataques a las instituciones democráticas", sustancialmente expresó que la legislatura delega en el ejecutivo la facultad de designar un consejo municipal, siendo que el artículo 62 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca en el último párrafo, textualmente dispone:

" En ningún caso y por ningún motivo, la legislatura delegará las facultades que se refieren a organización municipal, funciones electorales y de jurado".

De lo anterior concluye que el gobernador del Estado de Oaxaca, al haber publicado el decreto mencionado y al haber nombrado al consejo municipal para al ayuntamiento de Juchitán, incurre en un ataque grave, directo y flagrante a las instituciones democráticas, que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen funcionamiento .

(73) *La Jornada* , 25 de agosto de 1983, p. 1, 7 y 8.

Para las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la denuncia original y el escrito aclaratorio por parte del diputado Sánchez Pérez "difiere del originalmente aducido..." Para mayor claridad es importante ver el dictamen del órgano de la Cámara de Diputados que tuvo a su cargo la resolución de este conflicto y -- se recomienda revisar los diarios nacionales del día 26 de agosto de -- 1983.

Haya tenido "razón" o no la legislatura local para acordar la desaparición de poderes en Juchitán, lo que si es muy claro, y además muy preocupante es el hecho de que en este conflicto no se siguieron -- las formalidades esenciales del procedimiento por parte de la Cámara -- de Diputados del Estado, así como por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado, (recuérdese por ejemplo como en tan sólo 48 ho-- ras el Procurador General de Justicia haya logrado integrar el expe -- diente relacionado con la comisión de delitos por parte de militantes de la COCEI, mismo que serviría como uno de los elementos, el princi-- pal, para que la legislatura local desconociera al Ayuntamiento Popu-- lar).

Decimos que no hubo formalidad en el procedimiento en virtud de que no se les permitió a los afectados ser oídos, notificados, -- aportar pruebas y formular los alegatos correspondientes para su me-- jor defensa, aquí la autoridad que depuso al ayuntamiento gobernado -- por la alianza PSUM-COCEI fungió como juez y parte.

"...Por supuesto, el Congreso Local no sintió jamás la necesi

dad, a que lo obliga la ley, de escuchar, el deponer así a un gobierno cuando la acción "no está precedida de un juicio o procedimiento legal resulta una afrenta a la autonomía municipal y un atropello sin embozo a la voluntad de quienes eligieron a las autoridades municipales". Es te juicio, contundente e inequívoco, exactamente aplicable al caso, no fue pronunciado por ningún enemigo del sistema, sino por Don Miguel -- González Avelar, en su libro *La Suprema Corte y la Política*. Claro -- que cuando lo escribió en 1978, no iniciaba aún el período de su vida política que lo convertiría en el líder del Senado que es hoy. Pero -- no han transcurrido tantos años desde entonces como para hacer mudar -- el juicio, aunque sí a quien lo emitió, toda vez que González Avelar -- no hizo valer el criterio expuesto en su libro al ser reformado el artículo 115 en diciembre pasado..." (75)

Para el año de 1986, González Avelar ya era Secretario de Edu cación Pública.

De las dos tendencias y/o criterios que surgieron en relación al conflicto de Juchitán, y a la forma de "resolverlo", vale la pena -- hacer la siguiente reflexión: ¿Qué tan correcto es facultar a las le- gislaturas de los estados para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos?

Es sumamente ilustrativo y encaja perfectamente en este punto, la cita que hace Granados Chapa de González Avelar, y que establece:

(75) Granados Chapa, Miguel Angel, *Domingo siete en Juchitán*, en; *Uno - más Uno*, 7 de agosto de 1983.

"La realidad política y económica de los municipios ha sido hasta ahora contracorriente del propósito - constitucional y más cerca de la tradición regalista. Dependen en líneas generales de los gobiernos de los estados, tanto política como financieramente más de la mitad de las constituciones locales vigentes, incluyen "una aberrante disposición" que faculta al gobernador o a las legislaturas a suspender a los ayuntamientos declararlos desaparecidos o revocar el mandato, con lo que se da fuerza a una situación de hecho, en que por regla general aparece también la facultad de nombrar a los miembros del cabildo, atribuida al titular del ejecutivo".

Prosigue el autor, refiriéndose a los ayuntamientos "... Pade-  
cen éstos, además, una notable indefensión jurídica. González Avelar -  
hace ver que cuando los municipios han acudido a pedir la protección de  
la justicia federal contra arbitrariedades de los gobernadores o las le  
gislaturas, se han formulado sentencias de carácter errático, que dejan  
en el desamparo a los ediles. Es conjeturable, además, que los ayunta-  
mientos hayan dejado de más en más en desuso el juicio de amparo. El -  
estudio de González Avelar (que comprende sentencias dictadas entre - -  
1917 a 1957), cita sólo un caso posterior a 1940..." (76)

(76) Granados Chapa, Miguel Angel, *Municipios.Rebelión en la Aldea*,  
*Op. cit.* p. 175, 176.

Nosotros consideramos que la facultad de las legislaturas locales para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, es abiertamente lesiva, negativa y muy cuestionable, además que pone en entredicho la concepción del "municipio libre".

No es aceptable que un ente alejado de la comunidad municipal, como es la legislatura local se les autorice o faculte suspender ayuntamientos o declararlos desaparecidos, lo peor de todo es que los que eligen a ese órgano (al ayuntamiento) no intervienen para revocar o confirmar el mandato de su autoridad, ahora las legislaturas de todos los estados deciden por ellos -vaya tal reforma- es una situación sumamente dañina para el ayuntamiento y sus habitantes.

Somos partidarios del principio: "que quienes eligen a un representante popular son los únicos facultados para poderlo remover o confirmar su mandato".

Antes de la octava reforma al artículo en cuestión, una cantidad considerable de constituciones de los estados establecían la facultad de suspender o declarar desaparecido un ayuntamiento. Ahora con esta última reforma se torna más preocupante la situación en virtud que ahora nuestra Carta Magna, establece esa antidemocrática determinación, recuérdese que a partir de que tiene vigencia la octava reforma al 115 constitucional, las legislaturas locales de los estados tenían un año para reformar o adecuar en sus respectivas constituciones lo ordenado por la reforma. Lo cual quiere decir que a estas alturas, todas las constituciones de los estados que integran la federación ya establecie

ron lo mandatado por el nuevo artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### RELACIONES LABORALES: TRABAJADOR-MUNICIPIO (PATRON)

Es preocupación nuestra la última reforma constitucional al -- artículo 115 que faculta a las legislaturas de los estados, para que le gislen en materia de relaciones de trabajo entre los servidores del estado y del municipio. Estamos en contra de esa determinación y nos pro nunciamos porque sólo exista un ordenamiento jurídico de carácter federal que regule todas las relaciones laborales, incluyendo a la federa-- ción, estados y municipios y a toda clase de contratos de trabajo, sean individuales o colectivos. El anterior criterio lo fundamentamos en la fracción X del artículo 73 constitucional en relación con el artículo - 123 de la Ley Fundamental, el cual determina que compete exclusivamente al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en materia de trabajo. Rechazamos tajantemente el criterio de que sean las legislaturas de los estados quienes expidan las leyes del trabajo de los servidores del estado y del municipio, porque además de contrariar el mandato constitu-- cional, en la práctica daría como resultado una gran dispersión de los derechos y condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Las presentes reformas constituyen una abierta violación al - espíritu y a la letra del Artículo 123, al otorgar el derecho a las le gislaturas locales de legislar sobre esa materia. Es cierto que, como se ha aducido, el apartado B del 123 sólo rige para empleados públicos

federales, pero esto, constitucionalmente, no puede ser considerado como una excepción sino, en el espíritu de nuestra Carta Magna, como una extensión de un derecho a la generalidad de los trabajadores de la misma condición y empleo. Siendo, como lo es, el apartado B una regulación fundamental de excepción para un sector de trabajadores, los que sirven a los poderes federales, el nuevo 115 lo que hace es establecer una excepción dentro de la excepción. Es bien sabido, lo afirmamos, - que en casi todos los estados los trabajadores públicos locales están por debajo en cuanto a salarios y prestaciones laborales, de los empleados federales si, por otra parte, lo que se quería establecer era que, las prestaciones salariales y de trabajo a los empleados públicos de los estados y los municipios deberían observar, cuando menos, - los mínimos establecidos por el apartado B del 123, la reforma misma resulta totalmente ociosa e inútil, pues la constitución es siempre - y en todo caso, en cuanto a garantías ciudadanas se refiere, el mínimo a partir del cual se establecen nuevos derechos. La hipótesis correcta parece ser la primera y, de acuerdo con ella, lo que en los hechos ocurrirá será que, siendo como lo son víctimas de urgencias económicas mucho mayores que los poderes federales, los estados pondrán a sus trabajadores muy por debajo de los niveles salariales y de prestaciones laborales de que gozan los empleados federales.

#### UNA ECONOMIA MUNICIPAL POBRE ES UNA ECONOMIA INJUSTA

Las adversas circunstancias económicas por las que está atra-

vesando nuestro país nos obligan a reflexionar no sólo sobre los efectos de la crisis sobre la situación nacional en su conjunto, sino también en las consecuencias que la misma crisis puede tener sobre las finanzas de los estados y municipios.

Las últimas reducciones en los precios de petróleo están a punto de hacer estallar una crisis interna que empezó a agravarse desde principios del año de 1986, desde luego también como consecuencia de problemas externos.

Estas reducciones presupuestales se realizaron sin tocar el gasto destinado al servicio de la deuda pública tanto interna como externa. "Lo anterior se puede afirmar sin titubeos y se muestra claramente en lo siguiente: el gasto destinado al servicio de la deuda fue 26% superior al autorizado, y significó el 42% del presupuesto total ejercido por el gobierno federal. En contraste, lo ejercido por el gobierno federal fue 1% inferior a lo aprobado en el Congreso de la Unión. Esto significa que de hecho la prioridad más alta de las finanzas públicas durante el año pasado continuó siendo el servicio de la deuda. Para 1986 este panorama empeoró. Por ejemplo, el incremento para el servicio de la deuda en el presupuesto del presente año fue de 71%, y en contraste el aumento del gasto para inversiones, pagos de salarios, compras gubernamentales y otros rubros de importancia crucial para la recuperación fue sólo de 48%, un incremento inferior al que se espera para la inflación de 1986. Esto agudizó más la distorsión del presupuesto federal, pues hoy el gasto absorbido por el servicio

de la deuda casi se iguala con el dedicado al gasto programable: éste representa el 47% del presupuesto y el servicio de la deuda significa el 46%". (77)

Empero, el problema se agravaría a partir de la reciente caída de los precios del petróleo si el gobierno federal reduce más aún su gasto y si no se realiza un ajuste en el monto a pagar por servicio de la deuda. El problema fundamental de nuestro país, sin lugar a dudas es el de decidir entre continuar pagando la deuda, o sus intereses, o en lugar de sostener esos pagos iniciar la implantación de una política que permita la recuperación sostenida de la economía. Pero más allá de este gran problema, aunque directamente ligado a él, se encuentra el tema de la coordinación fiscal, ya que éste se ve influido por el comportamiento de los ingresos públicos federales. Por ejemplo el año pasado, los ajustes presupuestales repercutieron también y muy gravemente, sobre las participaciones federales a estados y municipios, ya que éstas fueron recortadas en poco más de ochenta mil millones de pesos en relación a las autorizadas. Esto provocó que las participaciones fiscales terminaran representando el 5.9% del presupuesto federal total, cuando en el autorizado la proporción era del 7%. Esto fue todavía más grave si se considera que ya el incremento que había sido presupuestado era muy bajo: las participaciones a estados y municipios sólo aumentaron 31% en 1985 en relación a 1984.

(77) Alvarez Pérez, Marcos. *La Coordinación Fiscal y los efectos de la Crisis en los Estados*, XI Encuentro de Legislaturas Locales Tijuana B.C. México, mimeo. febrero de 1986. p. 2,3

Es decir, esto significa que en términos reales se redujeron casi a la mitad, lo que da una idea de la forma en que se han visto perjudicadas estas entidades por la restricción presupuestal.

"En los últimos cuatro años las participaciones a estados y municipios se han mantenido en una proporción que en promedio supera el 6% en relación al presupuesto total: significaban el 7% en 1983 y para el presente año representan el 6.3%. En 1981 la relación era de 6.6%. Pero aunque las proporciones se hayan mantenido más o menos estables, lo cierto es que en términos reales las participaciones a estados y municipios equivalen durante el presente año al 70% de las participaciones de 1982, y al 50% de las correspondientes en 1983. Esto muestra que las participaciones han sido más castigadas que el gasto público en su conjunto..."

"El gasto de la mayoría de los gobiernos estatales ha sufrido en los últimos cuatro años una drástica reducción. Por ejemplo, - en el Estado de México la caída real del gasto promedio entre 1982 y 1985 fue de 9.8%, lo que significa una reducción acumulada de 39%. - En el caso de este estado, el 83% de los ingresos gubernamentales de 1985 provenían de las participaciones, porcentaje que es incluso ma-yor en otras entidades, y que delata el alto impacto que tendría -- otra reducción de las participaciones". (78)

(78) Alvarez Pérez, Marcos. *Ibidem*, p. 4.

Algunos servidores públicos o funcionarios de gobierno han declarado que "la baja en los precios internacionales de petróleo definitivamente repercutirá en los montos de las participaciones" que el gobierno federal destina a estados y municipios. Empero, creemos que no estamos ante una fatalidad, y podrían buscarse algunos mecanismos para que la posible reducción en las participaciones sean compensadas por algún mecanismo en cuyo diseño participaran los gobiernos locales, el gobierno federal, y desde luego la sociedad civil organizada.

Tomando en cuenta las aseveraciones anteriores, donde se analiza de manera general la situación financiera, consideramos sumamente importante proponer algunas medidas económicas para "aliviar" en parte la crítica situación financiera de las entidades estatales y municipales.

Ante la imperiosa necesidad de que las finanzas de estos órganos no se vean afectadas más por los recientes problemas económicos nacionales, es necesario que sus participaciones no sufran recorte alguno, este aspecto sin lugar a dudas es el más difícil de asegurar, sin embargo, con las siguientes propuestas, pensamos que se podría asegurar lo anterior.

Dada la situación de creciente dependencia financiera de las entidades en cuestión, hoy se hace necesario incrementar la participación de los gobiernos locales en los ingresos tributarios y no tributarios generados en el país, por lo que se recomienda el incremento -

de la proporción que las participaciones a estados y municipios representa dentro del presupuesto de la federación.

Con el propósito de que dicho incremento se instituya formalmente, se recomienda que el Congreso de la Unión modifique el artículo 115 constitucional para que en éste se incluya una disposición que establezca que la participación de los ingresos fiscales a estados y municipios deberán ser al 25% de ellos. De igual manera, la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para reglamentar lo anterior.

Asimismo, como propuestas complementarias a las anteriores sostenemos que la intervención de cualquier proyecto de transformación municipal no puede pensarse sólo a través de las haciendas de los propios municipios, sino que es imprescindible, en primer lugar contar con una estructura productiva que genere ingresos a la hacienda municipal, se requiere transformar y/o modificar los actuales comités de planeación municipal, para ello es necesario que el cabildo participe activamente en esa instancia planificadora en la que se trataría de impulsar la estructura productiva. A partir de un esquema de este tipo los comités de planeación buscarían una articulación de los agentes productivos que pudieran integrarse para dar cumplimiento a las demandas populares. En este contexto, habría un horizonte de planeación para la realización de proyectos por parte de los sectores privados y social. Algunas tareas correspondería realizarlas a empresas mixtas, otras a empresas paramunicipales y otras a

cooperativas y organizaciones sociales, buscando un compromiso de -- los diversos sectores para emprender un proyecto de modernización -- económica.

El fortalecimiento económico implica necesariamente avanzar hacia la autonomía financiera y ello no puede darse en tanto no se -- permita a los municipios responsabilizarse de mayores tareas en el -- ejercicio del gasto, de tal suerte que se busque una correspondencia más directa entre lo que se paga de impuestos y lo que se recibe en -- gasto público; esta cercanía permitiría un fortalecimiento de las -- funciones del estado, cuestión que difícilmente se entiende cuando -- las obras se realizan por otros niveles de gobierno. Para emprender lo mencionado se buscaría cuantificar las necesidades y elaborar ba-- lances materiales para con base en ello establecer los requerimien-- tos presupuestales. En este proceso de determinar las necesidades -- sociales se requiere de una amplia, continua y sistemática participa-- ción de la comunidad, tanto de las organizaciones representativas co-- mo vecinales, ya que no se puede pensar que ello siga dependiendo de las tradicionales instancias municipales en un cien por ciento. Ha-- brá de tomarse en cuenta la participación de las agrupaciones socia-- les y políticas, así como la organización vecinal, para que éstas se convirtieran en una experiencia participativa, popular y democrática en el proceso de planeación. Hoy por hoy, demandas de este carácter parecen ir abriendo una brecha para avanzar hacia formas distintas -- de concebir el quehacer político-público, hasta hoy reservado casi -- exclusivamente a la burocracia estatal.

En materia de ingresos se requiere no sólo delimitar el tipo de impuestos que corresponde a los diversos niveles de gobierno, sino sobre todo otorgar a los municipios fuentes de financiamiento no tradicionales, con esto se evitaría en parte, caer en el refrán u slogan popular que dice: " El municipio es la parte del gobierno que cobra multas e impuestos y nunca tiene dinero". En ese mismo orden de ideas, se puede pensar en otorgar a los municipios de mayor tamaño el derecho a la colocación públicos -que pudieran llamárseles, bonos municipales- para financiar cierto tipo de gastos. Para funcionar, esta medida requeriría ser apoyada inicialmente por la federación que bien podría convertirse en la colocadora y el aval.

La solución no es volver al esquema de imposición local, si no aumentar la participación de los municipios en los ingresos generales de los gobiernos estatales, digamos, el impuesto sobre la renta, o la misma contribución de mejoras, "Este tributo se basa en el principio del beneficio: recuperar para el sector público los beneficios diferenciales que, en forma de aumento de valor de las propiedades, se derivan de la construcción de una obra pública". Significa un apoyo capital como recurso público dentro de un sistema de gravámenes a la propiedad.

México, al igual que otros países de la América Latina, está aplicando con gran éxito este sistema y merced a él se han podido generar recursos internos y redistribuirlos con equidad; además, se ha incrementado la recaudación a partir de la recuperación de una --

parte del incremento del valor de las obras públicas realizadas.

Al aplicarse a los aumentos de valor que se experimentan - con motivo de las obras públicas, el sistema impugna la concentración de la renta, si bien no mejora su distribución".(79)

EL ARTICULO 115 NO GARANTIZA LA AUTONOMIA MUNICIPAL  
REFORMAS UTILES PERO LIMITADAS

El contenido del artículo 115 constitucional reformado, lo entendemos como un paso para que el municipio obtenga su autonomía, porque el origen de su ejercicio en cuanto a su organización y su gobierno son anteriores al de los estados y de la federación, y que como forma de poder público de la sociedad vecinal debe cumplir debidamente las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno y autoseguridad; todos esos -- elementos por decisión y a nombre de todos los vecinos.

Consideramos importante y por qué no decirlo, vemos con simpatía la reforma ya que incorpora una vieja demanda de las fuerzas -- revolucionarias en el sentido de que los ayuntamientos, como todo -- cuerpo colegiado, se integre con una representación proporcional en

(79) Martínez Almazán, Raúl, *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, 1980, p. 220,221.

donde se incluya -pensamos- todos los sectores sociales representa-- dos a través de los partidos políticos, porque dados los derechos -- que han de ejercerse y las funciones que ha de realizar, debe ser -- siempre para otorgar a los vecinos los servicios que éstos requieren, sin distinción y sin discriminación de ninguna naturaleza.

Sin embargo, es lamentable que el espíritu de esta reforma no haya llegado también a las legislaturas de los estados, para que quede consignada la integración de los diputados de minoría, que aun-- que debieran ser todos de representación proporcional en el Congreso de la Unión, si la iniciativa hubiera recogido lo anterior, ya sería un avance que podría evitar los absurdos antidemocráticos que pueden darse todavía en algunos estados cuando un partido político con un - voto de más puede llevarse carro completo en cuanto a las posiciones sujetas a elección.

Es importante reconocer también, como un avance el hecho -- que se determine otorgar al municipio mayores recursos procedentes - de la propiedad inmueble, así como también el que se haya aceptado - que los ayuntamientos, sin intervención de las legislaturas de los - estados, puedan determinar sus presupuestos de egresos. Empero, con-- sideramos que choca contra el principio de que el municipio adminis-- trará libremente su hacienda. Es muy cuestionable la determinación de que el ayuntamiento tenga que rendir cuentas a la legislatura, -- cuando nosotros entendemos que debieran ser los funcionarios que ma-- nejan fondos como el tesorero y el presidente municipal, los que rin--

dieran cuentas al cabildo en sesión abierta frente al pueblo y que fuera ante la legislatura solamente cuando se hubiera manejado subsidios o cantidades aportadas por los estados o la federación, o bien cuando quedara en entredicho o se cuestionara fundamentalmente la honestidad de los ayuntamientos.

Por otra parte, sabemos que no puede haber democracia cuando no existe libertad y si entendemos por libertad la posibilidad real para satisfacer las más urgentes necesidades, entonces un municipio no es libre cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad. Y por tanto, esto deteriora y destruye las formas democráticas en el ámbito municipal.

Es fundamental que se hayan enunciado con precisión los servicios que deba prestar el ayuntamiento, para que las legislaturas locales no atribuyan a otras instituciones estas funciones o servicios, señalando además que los organismos de vecinos o de otras instituciones que se constituyan para participar en el quehacer municipal, queden siempre sujetas, subordinadas al ayuntamiento y que éste en todo momento tenga el derecho de desaparecerles, o bien de rescindir los convenios que hayan sido contratados previamente cuando así proceda a los intereses del ayuntamiento. Con esto se evitaría que la concurrencia de los estados absorbiera las funciones que corresponden a los municipios y de lo cual hay muchos ejemplos en este país.

Muchos aspectos de esta reforma, que son notables por cierto, no han sido aplicados o no se han llevado a la práctica y hasta la fecha han quedado plasmados en la ley, como un catálogo de "buenos propósitos".

## CAPITULO III

## LA DEMOCRACIA Y EL MUNICIPIO

## LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MEXICO (GENERALIDADES)

El crecimiento capitalista de los últimos 40 años, ha conducido al estado de México a la formación de una estructura caracterizada por el peso decisivo de la industria y por marcadas desigualdades.

La industrialización trajo consigo la concentración de grandes masas de trabajadores, pero también, por su carácter y forma, -- conformó grandes grupos de desempleados y subocupados, asentados sobre todo en los municipios del área metropolitana de la Ciudad de México, a los cuales el capitalismo ha asignado el papel de servir como ejército de reserva para la industria de la zona.

La intensa concentración industrial del Estado de México -- se explica en gran parte de su cercanía con el mercado más grande e importante del país. Este gran centro de consumo que es la Ciudad de México ejerció una atracción inigualable al gran capital. Pero también, fue decisiva la política del gobierno que incentiva a toda costa la industrialización, mediante todo tipo de apoyos e incentivos, infraestructura y materias primas, y de manera especial, una política de bajos salarios y de contención de las luchas sindicales.

La industria siguiendo los criterios de la ganancia priva-

da, no se ubicó en las ramas básicas o estratégicas, sino en las más rentables, como son la producción de automóviles, aparatos eléctricos y electrónicos, productos químicos, textiles, etc., desde luego con una marcada presencia del capital extranjero y de grandes empresas y conglomerados industriales. Todo ello propició un tipo de producción que corresponde en mínimo a las urgentes necesidades de consumo de la mayoría de los habitantes de la entidad, el Estado de México, es una entidad de primer orden en el contexto nacional.

El crecimiento industrial en el estado se ha llevado a cabo acentuando las desigualdades sociales, sectoriales y regionales, destacando cada vez más la concentración y centralización del capital en una cuantas manos y una mayoría absoluta de la población en condiciones mínimas de subsistencia, ubicándose el estado dentro de los más bajos mínimos de bienestar, con índices altos de miseria y desnutrición respecto a otras entidades del país.

Otra de las caras del proceso industrial de la entidad, es la explotación rapaz e irracional de los recursos naturales, acompañada de una grave contaminación y degradación ecológica, sin que hasta el momento el gobierno del estado obligue "realmente" a los industriales a aplicar medidas efectivas para combatir los efectos contaminantes, lo que indica un agravamiento del desequilibrio ecológico.

## LA CUESTION SOCIOECONOMICA

El Estado de México es una entidad que en presupuesto, producción y conflictos sociales, supera en grado considerable a ciertos estados de la federación, de igual forma es el estado de grandes diferencias en producción-ganancia capitalista y producción-bajos salarios, asimismo es el lugar donde los cacicazgos todavía tienen fuerte influencia en el ámbito político, económico y social de la localidad, para mejor comprender las aseveraciones vertidas, basta citar algunas cifras:

"...sin tomar en cuenta al Distrito federal, el Estado de México es la entidad industrial más poderosa del país, contribuye con el 20% de la producción manufacturera nacional y con el 18% del producto interno bruto de ese sector.

Existen en el estado más de 10,500 establecimientos industriales que dan ocupación a cerca de 780,000 obreros, el 49% de los cuales labora en empresas grandes y gigantes.

Con el 1% del territorio nacional, concentra el 11.2% de la población nacional (8.6 millones de habitantes), siendo la entidad más poblada, después del Distrito Federal; su tasa de crecimiento medio anual es de 6.8%. Además de eso, aquí se concentra el 15% del total de la mano de obra ocupada en la industria.

El predominio de los grandes consorcios es muy significativo, ya que según cifras oficiales, apenas el 2% de los estableci-

mientos generan más de las dos terceras partes del valor de la producción manufacturera; mientras que en otro extremo hay un gran número de pequeños establecimientos cuyo peso es bastante reducido.

En el campo a pesar de la miseria en que viven muchos ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, la producción de maíz ocupó el segundo lugar nacional, con casi el 15% de la cosecha de - - - 1980..."

Continúan las cifras: "...la mayoría de los trabajadores, el 70%, percibe salarios inferiores al mínimo, y los que rebasan el mínimo, apenas un 10% tiene ingresos mensuales superiores a los 15 mil pesos.

El 50% de la población está desnutrida; el 40% de los niños muere al nacer; menos del 55% de la población dispone de atención médica; el 71% tiene nivel de escolaridad que no rebasa el 6°. año de primaria.

En contraste con las zonas residenciales de la burguesía, - las cuales disponen hasta el derroche de todos los servicios, el 50% de la población habita en viviendas carentes de agua potable; el 45% no tiene drenaje. El 40% del total de viviendas es de un solo cuarto y en ellas habita el 36% de la población. Más de 2.5 millones de personas viven generalmente sin los servicios más elementales, entre los llamados asentamientos irregulares.

"... En escasos treinta años se produjo un brusco viraje - en la correlación campo-ciudad; para 1980, la población rural com--

prendía el 32.9% de la total, en cambio la urbana representaba el 67.1%. La población urbana se encuentra concentrada en su mayor parte en los municipios de Netzahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli, que juntos representan el 51.5% de la población total..." (80)

Pese a su heterogeneidad social y la existencia de importantes zonas y grupos marginados, principalmente en las regiones agrícolas, el Estado de México, lejos de ser una entidad atrasada es una entidad capitalista moderna, donde dominan las grandes empresas organizadas en base a la racionalidad capitalista.

En arranque industrial del Estado de México, como una región con perspectivas de desarrollo, se inicia desde el año de 1942, y hasta la fecha continúa a la cabeza en producción sobre otros estados. Desde esa fecha los políticos priístas se preocuparon por dos cuestiones fundamentales para esta entidad; uno fue el aspecto político, con el cual se proponían concretar y consolidar el funcionamiento de un orden jurídico y político firme y adecuado a las necesidades del momento, el otro aspecto fue el económico, el cual permiti

(80) PSUM, *Informe del Comité Estatal del Partido Socialista Unificado de México, en el Estado de México a la primera conferencia estatal de organización*, Estado de México, mimeo 28 de mayo de 1983. p. 22,23 y ss.

ría acabar con las formas primitivas de producción y comercialización, y así fomentó parques industriales, la creación de nuevos centros de población y de consumo, creó una importante red de comunicaciones, de igual forma estableció sistemas de crédito atractivos, todo ello en aras de la modernización industrial capitalista.

" Con Isidro fabela (oriundo de Atlacomulco como también fueron Alfredo del Mazo Vélez, Salvador Sánchez Colín, Roberto Barríos Castro, Juan Monroy Pérez, Alfredo del Mazo González y formado políticamente en ese lugar, Carlos Hank González), llega la hora del progreso y crecimiento capitalista en la entidad mexiquense; los hechos irán configurando la naturaleza del nuevo gobierno: de la dispersión de los años anteriores, a la unidad política futura... el nuevo gobierno escogerá varios instrumentos para el llamado progreso industrial y la consolidación de la región: la política impositiva, que consistió principalmente en la exención de impuestos sobre renta, importación, ingresos y exportación, que se ofreció a la industria instalada y por instalarse en la entidad, por períodos hasta de 30 años, según las características de los productos manufacturados; nunca como en la entidad estudiada la legislación que promueve la industrialización adquirió tan grandes logros. La ley de protección a la industria del gobierno fabeliano obtuvo todo tipo de apoyos y aplausos, iba a ser posible que para 1970 -en un período tan corto, de 25 años- en el Estado de México se produjera "desde un cerillo hasta un automóvil" y de que de sociedad rural pasara a convertirse en

una auténtica sociedad urbana proletarizada". (81)

### LA CUESTION POLITICA

La entidad se caracteriza en este aspecto, por la concentración del poder, el continuismo político, la marginación política de las masas y el rígido control sobre los sindicatos y demás organizaciones sociales, es decir, se han desarrollado las más antidemocráticas formas de dominación política.

" En el Estado de México, el ritmo de la vida política local está impuesto también por los cambios o renovaciones políticas; sobre todo hay que recordar que esta renovación política o cambio de personal de cualquier nivel es un aval de legitimidad para el gobierno nacional y local en turno.

Como señala un autor, el poder local "es por sí mismo una meta en la lucha por la hegemonía entre las fuerzas políticas regionales y una pieza importante en el conjunto de los apoyos institucionales del poder ejecutivo federal. Las gubernaturas entran siempre en la lucha por el reparto nacional de influencia en el seno de la élite del poder central y de las clases en que se divide. Por lo

(81) Arreola Ayala, Alvaro, *Atacomulco: La antesala del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985, p. 8, 9.

mismo; desde el punto de vista de las élites locales, el control de esta posición puede significar el acceso al centro de decisión federal; es, una meta y una premisa para alcanzar una influencia - - mayor". (82)

Un ejemplo que encaja perfectamente en la anterior cita, - es la designación en el mes de junio de 1986, que el presidente Miguel de la Madrid hizo en favor de Alfredo del Mazo, para que éste - se encargara de la Secretaría de Energía y Minas, e Industria Paraes- total (SEMIP), resultando un "reacomodo de las élites gobernantes".

El gran capital industrial ha desarrollado un proceso de - vinculación orgánica con el poder político estatal. Este proceso se produce a través de la incorporación de algunos miembros destacados de la burocracia política a los grupos económicos más fuertes.

Así, el gobernante y el gran empresario llegan a ser una - misma persona, la gestión pública y la gestión empresarial se confun- den, con lo cual los grupos económicos ligados a los gobernantes ob- tienen las ventajas correspondientes.

"La disputa por alcanzar las posiciones de poder en el Es- tado de México, tiene gran diferencia con las luchas que se estable- cen en otros estados del país. La diferencia radica especialmente - en que a comparación con otras entidades, en el vecino Estado de Mé-

(82) *Ibíd.*

xico la gubernatura y las otras posiciones políticas de menor peso, como senadurías, diputaciones y presidencias municipales, han estado bajo el control del grupo político llamado "Atlacomulco"... Este ha tenido como cabezas principales a Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Vélez, Gustavo Baz y en los años recientes al representante máximo de la burguesía política mexicana: Carlos Hank González". (83)

El grupo "Atlacomulco" ha sido el grupo que ha determinado el rumbo de la política estatal desde hace 40 años, su intervención en las designaciones de gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales, y en general, de todo el personal que asume funciones importantes de gobierno, ha sido casi siempre determinante. - Desde hace varios años ya, ese grupo ha sumado a su posición hegemónica en el seno de la burocracia política estatal, la ligazón orgánica de sus principales dirigentes con el capital financiero; convirtiéndose de hecho en el dirigente político de un vasto e importante sector de la burguesía, lo cual ha elevado su influencia en el plano político nacional.

El poder que ha concentrado el grupo "Atlacomulco" y su - continuismo no han sido disminuidos por la política de la renovación moral; en cada nuevo gobierno sus integrantes ocupan destacadas posiciones. Con ello se garantiza una orientación gubernamental determi

nada por aquello que conviene a los intereses de la gran burguesía.

AYUNTAMIENTOS DEMOCRATICOS CON PARTICIPACION CIUDADANA  
COMO UNA CUESTION INMEDIATA

Como puede ser posible que aquellos que promovieron -al me nos en su aspecto formal- la reforma al 115, no hayan entendido o no hayan querido responder positivamente al urgente reclamo de la sociedad civil, tendiente a democratizar verdaderamente la sociedad, desde luego esto se logra, no con slogans publicitarios, sino con medidas y/o métodos concretos específicos para lograr la "democratización integral de la sociedad".

Durante la consulta popular para la reforma municipal en - el mes de octubre de 1983, tanto partidos políticos nacionales, como personas en lo individual, así como agrupaciones de formas distintas de pensar, coincidieron en la necesidad de democratizar la sociedad, y por ende al municipio, es decir, que los ciudadanos sean los arquitectos de la sociedad a la que aspiran, que sean partícipes y forjadores de su propio destino. Pese a lo anterior, el gobierno, a través de la Secretaría de Gobernación, se empeñó -y lo logró- en no modificar sustancialmente el artículo 115 constitucional.

Para nosotros un municipio es democrático, cuando sus habitantes participan directamente en la solución de sus problemas que - le son inherentes a la institución.

El municipio debe ser la institución política a través de la cual deben expresarse y por añadidura canalizarse la participación de los ciudadanos en la política, opinar y ser partícipes en la solución de los problemas nacionales, así también su lucha permanente por la democracia y por sus nobles aspiraciones a una libertad efectiva.

"... El municipio constituye la única entidad política, por su carácter comunitario y su gobierno directo, en la que deben estar reunidos, aunque diferenciados, inclusive en su ejercicio los tres poderes que integran el orden político: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su autonomía debe, comenzar por el respeto, de parte de los estados y la federación, de su integridad irrestricta como organización política original dentro del sistema político nacional. Ello quiere decir que sólo sus propios ciudadanos pueden decidir acerca de la desaparición o permanencia de sus poderes. Quiere decir también que los municipios no deben verse como "partes" integrantes de los estados o aquellas en que los estados se dividen, sino como miembros fundadores de esa comunidad mayor que es el estado federado del mismo modo en que éste se entiende como miembro fundador del pacto federal que da lugar al estado nacional". (84)

(84) Córdova Arnaldo, *Los socialistas en el congreso, ante el régimen político, Grupo parlamentario del PSUM, México, diciembre de 1983.* p. 92,93.

Consideramos que entre los gobernados y el ayuntamiento municipal no se interpone ningún eslabón de la institucionalidad del estado; la relación entre ambos es totalmente directa y horizontal, es la primera autoridad ante la cual el ciudadano tiene que recurrir para el planteamiento de casi todos sus problemas. El estado federal, y aún el poder local, son autoridades lejanas de los ciudadanos habitantes de un municipio. De lo anterior, podemos sacar como conclusión que un municipio es libre, cuando, por lo menos sus habitantes son libres para decidir, por cuanto hace a la organización y funcionamiento de su municipio.

Por los datos que reporta el IX censo de población de 1970, existe cierto grado de participación ciudadana, pero es controlada totalmente, ésta se realiza generalmente a través de modelos autoritarios, paternalistas y antidemocráticos, en estas formas de participación ciudadana los gobernados tienen muy poca incidencia, algunas veces sólo se les permite dar su opinión en cuanto a los proyectos u obras a realizar -para mayor claridad a este respecto, se recomienda revisar el bando municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México del trienio 1984-87-, en el peor de los casos, sencillamente ni siquiera son escuchados.

Una de las características de las autoridades, es el hecho de llamar a la población a que participe en programas o proyectos ya establecidos y acordados, es decir, se busca la legitimación y el consenso de parte de las autoridades para con los gobernados.

Apoyamos la idea del fortalecimiento de la sociedad civil, esto quiere decir que nos solidarizamos y pugnamos por una verdadera organización política y social independiente, que esté alejada de esos modelos paternalistas a que nos hemos referido, sólo siendo independientes los sectores de la población, podrán estos dinamizar y cohesionar la movilización popular, tendiente a la solución de sus problemas.

En ese mismo orden de ideas, apoyamos el fortalecimiento del municipio, cuando éste toma en cuenta la ampliación de los márgenes de libertad política, económica y social, para que los gobernados se organicen libremente y en forma independiente, y establezcan los mecanismos y formas de decisión sin presión de ningún tipo, que tengan la suficiente capacidad para decidir sobre su destino; lo anterior tiene gran importancia para la población, ya que la forma en que se realice la gestión municipal afecta directamente a los gobernados, por eso uno de los mayores retos que enfrenta la élite gobernante, es el de democratizar efectivamente la sociedad, estableciendo mecanismos, son por ejemplo, la incorporación a todos los preceptos legales aplicables al caso, del principio de representación proporcional, para la integración de todos los puestos de representación popular, esta idea la proponemos más claramente en los subtemas siguientes:

La participación ciudadana actualmente dista mucho de ser democrática, ya que el Partido Revolucionario Institucional, en sus

diferentes modalidades controla, manipula y mediatiza a las diferentes organizaciones sociales; incluidas la de colonos, campesinos, -- asociaciones civiles, etc. A estas organizaciones se les somete mediante esas formas paternalistas, a que nos hemos referido, muchas -- organizaciones tienen como antecedente, el haber nacido como alternativa a los diferentes problemas que enfrenta la comunidad, sin embargo en la actualidad son sometidas por el partido oficial. Por tales razonamientos, podemos concluir que cuando la participación ciudadana es controlada, ya no es libre ni mucho menos democrática.

Es ya una regla para la autoridad, que cuando se canalicen problemas y demandas de la población éstas sean siempre a través de sus organizaciones reconocidas por ésta, y en muy pocas ocasiones, -- la autoridad tiene la sensibilidad de reconocer a organizaciones independientes, y por tanto a resolver los problemas que se le plantean; la práctica cotidiana es que los gobernantes, permanente y sistemáticamente le niegan ese derecho a las organizaciones no oficialistas, y por el contrario quieren canalizar o "resolver todo" al través de sus instituciones, o autoridades auxiliares, es decir los consejos de colaboración municipal, o de participación ciudadana, en el caso del Estado de México.

En nuestro país, es muy variado el nombre que adoptan las autoridades u órganos auxiliares del ayuntamiento, en lo que todos -- coinciden -- desde luego por ser en su mayoría, apéndices del PRI-- es en el objetivo de promover y aplicar de manera vertical la política

del partido oficial.

"Algunas entidades federativas han previsto la participación ciudadana en aspectos relativos a la Contribución de Mejoras, como órganos en que está representada la ciudadanía reciben diferentes denominaciones; Consejos de Colaboración Municipal; Junta General de Planeación; Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano; Comisión de Planeación y Urbanización; Comisión Estatal de Desarrollo Urbano; Junta General de Planeación y Urbanización; Consejo de Planeación y Urbanización y Comisión de Planificación. En estas instituciones pueden haber representantes de los propietarios de fincas urbanas; de los comerciantes e industriales; de las Cámaras de Comercio, de Industria, de Turismo, de la Industria de la Construcción, de la Industria de la Transformación o de la Propiedad Urbana; de los clubes de servicio; de las instituciones educativas de mayor rango; de las Asociaciones y Colegios de Arquitectos o Ingenieros; de las Instituciones Bancarias; de los Centros Patronales, de las Organizaciones Obreras; de las Asociaciones de Contribuyentes y Usuarios de Servicios Públicos; de las Uniones de Propietarios de Bienes Raíces; de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos; de la Federación de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal..." (85)

(85) Chanes Nieto, José, *Seminario Latinoamericano sobre Contribución de Mejoras*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal de México, memoria, 1981. p. 128.

En la totalidad de los ordenamientos que tienen que ver -- con el municipio (Ley Orgánica, Bando Municipal, Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento de los Consejos de Colaboración Municipal etc.), las autoridades auxiliares del ayuntamiento son parte importantísima en la aplicación de la política y planes de la autoridad local, cabe hacer mención que un alto porcentaje por no decir que to dos los consejos de colaboración, al menos por cuanto hace al Estado de México, sus integrantes son miembros activos del PRI, luego entonces ejercen un control casi absoluto sobre los habitantes de los municipios correspondientes.

Bastante ilustrativo resulta, la ponencia presentada por -- el diputado de la IXL Legislatura Local del Estado de México. C. Mar cos Alvarez Pérez, misma que dió a conocer en la consulta popular pa ra la reforma municipal, realizada en la Ciudad de Toluca de Lerdo, México en el año de 1983.

Se decía en la ponencia:

"...Es urgente que se tomen medidas que permitan... que -- prevalezca el principio de respetar a las organizaciones sociales -- por su propio derecho a existir por la libre decisión de sus miembros.

Se debe de respetar a estas organizaciones independientes pues su lucha es permanente, porque la población trabajadora en for ma constante y legítima, lucha por reivindicaciones que mejoren -- sus condiciones de vida y cuyas demandas se generalizan: agua pota-

ble, energía eléctrica, introducción de servicios municipales, vivienda, escuelas, centros de salud, jardines, centros recreativos y culturales, etc.

En el discurso oficial, el Estado busca, dicho en sus palabras, "promover la participación de la comunidad" desde la óptica de los tecnócratas, a través de órganos de participación ciudadana, pero en realidad lo que se propone es que esa participación de los ciudadanos sea pasiva, a través de consultas, que dichos órganos sean deliberativos y tenga como objetivo, avalar los lineamientos que previamente se han establecido por las autoridades respectivas (ejemplos: los comités de manzana del D.F. y los consejos de colaboración municipal en el Estado de México). Todo esto forma parte de la llamada participación de la comunidad y que es considerada crucial en la denominada "planeación democrática".

Para el PSUM el municipio será verdaderamente democrático cuando sus habitantes participen directamente en la gestión municipal, iniciando este proceso con la elección democrática y proporcional de los miembros del ayuntamiento; suprimiendo todo tipo de fraude electoral; permitiendo la participación del pueblo en las juntas de cabildo a través de los ciudadanos en forma individual pero sobre todo colectivamente por medio de sus organizaciones sociales, estableciendo las resoluciones respectivas sobre los problemas presentados en estas reuniones de cabildo; promoviendo y respetando la movilización popular y la organización social libre de los ciudadanos.

En las ciudades, estos agrupamientos son organizaciones - del movimiento social urbano que existen con diferentes niveles de movilización popular, son verdaderos agentes de cambio si se les es timula y se evita su mediatización oficial.

En el campo, las organizaciones sociales tienen caracterís ticas propias y deben de ser respetadas e impulsadas.

El PSUM considera que las organizaciones sociales deben -- ser autónomas del Estado y su gobierno, sin estar incorporadas a nin gún partido político, reconociéndoles su derecho a la libre partici- pación en la toma de decisiones y definiciones del municipio. De es ta manera el municipio se fortalecerá, democratizando la vida políti ca municipal mediante la participación dinámica de sus habitan --- tes". (86)

La participación ciudadana actualmente controlada, se pue- de entender "... que la mayor frustración de un ciudadano que quiere participar en la dirección de su sociedad, proviene del hecho de que no puede o está incapacitado para participar en la dirección de su - comunidad que le está más cercana, el Municipio. Todo mundo acepta que el abstencionismo electoral comienza aquí, de hecho, casi todos los males de la comunidad política nacional tienen su origen en el - mal funcionamiento o en la incapacidad de la comunidad municipal pa-

(86) Alvarez Pérez, Marcos, *Democratización integral: Reforma Muni- cipal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, memoria, t. X. 1983, p. 18-20

ra servir como el conducto natural de expresión de las inquietudes - y las aspiraciones políticas que todos los ciudadanos. Y ello es -- perfectamente explicable: si la institución política que tiene a la vista, como hemos dicho, la que debería recoger las demandas del pueblo de carne y hueso, se convierte en instrumento dócil de caciques o de grupos de intereses económicos locales y aún de meros delincuentes, a los que por añadidura, apoyan los poderes estatales o federales, el ciudadano se siente un extraño frente a esa institución y un enemigo, no sólo del poder político establecido, sino, en general, - de todo poder político". (87)

#### EL CABILDO ABIERTO UNA PROPOSICION

"En el México contemporáneo, los ayuntamientos han atravesado por un largo período de marginación económica, de subordinación política a las autoridades estatales y federales, y de indefensión jurídica. Si bien todo esto los apartó del ideal revolucionario del municipio libre, no por eso dejan de ser un último e importante reducto de la hegemonía estatal, donde se concreta una primera instancia de gobierno que articula a la población local con los proyectos y las fuerzas dominantes de la nación.

(87) Córdova, Arnaldo. *Democracia y Participación ciudadana en la vida municipal* ; en *Una Política Socialista para México* , México, Centro de Educación Socialista, diciembre de 1983, p. 254.

Tal subordinación de los municipios así como la centralización del poder y de la vida económica nacional han llevado durante - mucho tiempo a restarles importancia a los gobiernos locales y, lo - que es más grave, a perder de vista la relación cotidiana entre los pobladores y sus autoridades más inmediatas. Este último ha sido - uno de los espacios privilegiados para el surgimiento y el desarrollo de las luchas del pueblo de México: desde los esfuerzos de las - comunidades indígenas por preservar cierta autonomía ante la administración colonial, hasta los levantamientos contra los jefes políticos porfirianos en los albores del siglo XX, la exigencia del municipio libre fue una de las demandas centrales durante la Revolución Mexicana, y los combates posteriores contra los hacendados, que tuvieron como escenario las tierras de cultivo a la par que las alcaldías y que se prolongaron hasta los años cuarenta. Incluso durante la - etapa posterior, marcada por el crecimiento económico y por la estabilidad política que logró mantener el Partido Revolucionario Institucional, la impugnación a las autoridades municipales arbitrarias y a la imposición política dió origen a movilizaciones populares frecuentes y explosivas, asociadas al combate contra los cacicazgos que se consolidaron en el período post-revolucionario". (88)

(88) López Monjardín, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Siglo XXI, 1986, p. 16,17.

El municipio, es el lugar en que se refleja fielmente el -  
presidencialismo despótico y autoritario del sistema federal, en es-  
te lugar, se expresa realmente el sistema. El presidente municipal  
dentro de su jurisdicción ejerce un poder ilimitado, se identifica -  
a todo el poder de decisión en una sola persona, es el hombre fuerte  
dentro de su territorio, ejerce un poder institucional, vertical y -  
absoluto sobre sus subalternos, además por cuanto hace al ayuntamien-  
to en su funcionamiento, es "el maestro que dirige la orquesta", es  
decir, que por ley (Ley Orgánica Municipal) se le confieren una exa-  
gerada gamma de facultades. En ese mismo orden de ideas, el presi-  
dente municipal puede "hacer y deshacer" de un ayuntamiento. La -  
circunstancia que le permite estas anomalías, es el sistema imperan-  
te, en virtud que ese órgano es integrado mayoritariamente por el -  
PRI, y escasamente, en el mejor de los casos en el ayuntamiento se  
encuentra representada la oposición. "El presidencialismo, en tan-  
to forma de Estado que entrega todo el poder ejecutivo a un sólo -  
hombre y somete a los demás poderes, representa una lacra para el -  
desarrollo político del país". (89)

En los ayuntamientos integrados totalmente por el PRI, y -  
en los que se encuentra representada la oposición, se dan unas carac-  
terísticas *sui generis*, por un lado en los primeros, donde el PRI -

(89) Oliver Costilla, Lucio. *El PSUM y la lucha por un régimen par-*  
*lamentario democrático*; en *Una Política Socialista para Méxi-*  
*co*, México, Centro de Educación Socialista, diciembre de 1983,  
p. 242.

"reparte el pastel" entre la familia, no existen problemas con la oposición, en virtud de que esta no se encuentra representada en dicho órgano de poder, y en el caso de que se dieran problemas o pugnas interpretistas, estas se resuelven mediante un "sesudo e inteligente arreglo" entre los inconformes.

En los ayuntamientos con oposición integrada mediante el sistema de representación proporcional al PRI se le presentan "serios problemas" para administrar al municipio, tanto política, social y económicamente, por la sencilla razón de que el presidente municipal tiene que realizar sus actos, decisiones o conductas lo más apegado a lo "justo", a lo "equitativo" y "conforme a derecho", lo anterior porque existe una oposición que vigila y da cuenta de los hechos y actos, y puede poner en evidencia situaciones negativas del ejecutivo municipal o de sus colaboradores. Sin embargo podemos afirmar que tal aseveración es parcial, ya que si el presidente municipal es "inteligente, astuto, hábil y buen negociador", puede llevar a sus posiciones hasta la oposición más crítica, radical y antigobiernista, esto lo podemos ejemplificar claramente, durante la administración de Luis René Martínez Souverville en el municipio de Naucalpan, por el trienio de 1984-87, utilizó para con la oposición de derecha e izquierda las formas más variadas y sutiles de sometimiento, las cuales fueron desde promesas económicas -por cierto cumplidas-, buenas relaciones, compensaciones atractivas, favores personales, trato especial en la tramitación de asuntos, y hasta inclusive amenazas de con

gelamiento a los regidores de oposición, ante estos planteamientos o amenazas la oposición representada por el PAN (Eugenio Bobadilla), PRT (América Abaroa) y PSUM (Román Rojas), cayeron "ingenuamente" en la línea de Souverville. Con algunas variantes de un estado a otro o de municipio a otro es el método que utiliza el PRI respecto a la oposición; cuanta razón tiene el maestro Pablo González Casanova, cuando dice: "Donde existen y luchan los partidos de oposición o florecen otros grupos de oposición, el partido del Estado dispone de varios recursos más entre los cuales se encuentra la captación de la oposición..."

A menudo -continúa- la oposición lleva al gobierno a grupos y personas que articulan demandas populares y que llegan a un acuerdo con el propio gobierno, ya sea directamente o a través del PRI. Los líderes y grupos de oposición que llegan a acuerdos (que "entran en razón") pueden iniciar una brillante carrera política ("limpios ya de toda culpa"). Los cargos y acusaciones de que fueron objeto cuando estaban en la oposición, se entienden como ataques naturales... Lo que es más, el que un líder de la oposición se pase al gobierno (y al PRI) no necesariamente significa el que se le exija que traicione a sus representados y abandone sus demandas. Significa que se incorpora al gobierno para regular las demandas de sus representados, que abandona por tanto los métodos violentos o semiviolentos de lucha (ataques verbales, manifestaciones de protesta, invasiones de tierras, huelgas "ilegales") y desde el gobierno

o con él logra el "máximo posible", con sentido realista". (90)

En los municipios que conforman nuestra geografía nacional existe escasa vida democrática en sus funciones, y en el peor de los casos, simplemente no existe, menos aún en la toma de decisiones, - por ejemplo en las reuniones de cabildos, la población está ausente y al margen de esas determinaciones, por otra parte los regidores de oposición (a excepción de los del PRI) no conocen ni la orden del día que se va a discutir, y por tal circunstancia en la mayoría de las veces se discuten cuestiones de primer orden (aumento en el suministro de agua, permisos, etc) que van a afectar a la comunidad que gobierna el ayuntamiento, y desde luego, como los regidores no conocen el programa, discuten a la ligera y muchas veces irresponsablemente, claro que esta situación le favorece al PRI, por la simple y sencilla razón de que ellos (los del PRI) ya estudiaron y analizaron lo que van a proponer en el cabildo, en otras palabras, se llega a la reunión de cabildo, con actos preparados, donde ya existen acuerdos previos, se va a legitimar o formalizar acuerdos tomados previamente entre la gente del partido oficial, y desde luego se llega a esa reunión a "medir" la "inteligencia, astucia y preparación" de los regidores de la oposición.

Democratizar la vida en los municipios, es una exigencia de primer orden, se debe de luchar por hacer de estos órganos polí-

(90) González Casanova, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, México, Ed, Era, 1983, p. 129.

ticos, la instancia donde se realice el autogobierno de las localidades.

Es necesario que los habitantes de las comunidades estén dotados de libertad y democracia, conceptos que van íntimamente ligados a la concepción de municipio libre, los gobernados de los ayuntamientos deben de estar íntimamente ligados e identificados con sus autoridades, además deben de ser agentes partícipes activos en la toma de decisiones de su comunidad, dicha identificación le permitirá en primer lugar; defender su comunidad contra los ataques o embates de otras autoridades u otras instancias de gobierno.

Dicho lo anterior, se hace necesario que el municipio esté dotado realmente de una efectiva, amplia y verdadera autonomía municipal, comprendida ésta en lo político, económico y social fundamentalmente. El municipio es de hecho y de derecho una entidad política de carácter comunitario y de autoridad o gobierno directo para con sus habitantes, de tal suerte que en esa posición, habrá de concebirseles a éstos, como auténticos defensores de la autonomía municipal.

Tomando en cuenta las condiciones actuales (algunas), en que se encuentra el municipio mexicano, y habiéndolas señalado de manera precisa, queremos proponer ciertas medidas que tienen como objetivo cardinal; fortalecer y democratizar el municipio, conscientes de esa situación, nos permitimos proponer el *cabildo abierto*, que no es otra más que la participación de los habitantes de los

municipios en las reuniones de los ayuntamientos, es, además la base de un auténtico autogobierno popular, de una vigilancia concreta y eficiente del gasto público, de una planeación efectiva y de manera especial de una politización creciente del conjunto de la población, con estas medidas se tendería a eliminar, el nepotismo, prepotencia y autoritarismo que siempre ha caracterizado a los presidentes municipales y funcionarios a todos los niveles del partido oficial. "Ahora bien, los ayuntamientos son organismos colegiados, es decir, colectivos y, como tales, deben estar como ninguna otra institución política, estrechamente ligados a los ciudadanos a los que deben servir. La lucha por el establecimiento del *cabildo abierto* es otro objetivo que debe buscarse. En este los regidores se reunirían con los habitantes para decidir sobre los asuntos del municipio. Nuestro partido propone que se instituyan cabildos abiertos en todos los municipios, de modo que la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas quede garantizada en los municipios cualquiera que sea su tamaño o su población.

El ayuntamiento tendría la obligación de reunirse en *cabildo abierto* a solicitud de los ciudadanos para tratar peticiones y propuestas populares y resolver sobre las mismas, ya sea en la misma sesión o en la inmediata posterior. El *cabildo abierto* tendría siempre este carácter independientemente de los asuntos a tratar, como el presupuesto municipal, los bandos a dictar, etc. Sobre todos estos temas los ayuntamientos deberían, además rendir in

formas periódicos para conocimiento de todos los ciudadanos y de las organizaciones populares del municipio.

Todas estas propuestas relacionadas con la representatividad de los ayuntamientos y con la participación ciudadana, deben tener sus bases claramente establecidas en la Constitución Política Federal y en las Constituciones Locales, pero además, es necesario que sean reformadas la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales para establecer con -precisión de los principios y reglas de organización para la verdadera participación ciudadana en la vida municipal ". (91)

Quisiéramos dejar un poco más clara la propuesta del *cabildo abierto*, y por tal razón establecemos cinco criterios o principios mínimos para la reglamentación de las reuniones en los cabildos, desde luego, para que estas propuestas tengan carácter de obligatorias, habrán -de reformarse los ordenamientos legales correspondientes desde los más altos hasta los más bajos jerárquicamente hablando.

a).- Habrán de implementarse los mecanismos necesarios para que la población, y en los municipios que haya regidores de oposi---ción, éstos conozcan a ciencia cierta el orden del día a tratar, de tal manera que estén en mejores condiciones de discutir los asuntos a tra---

(91) Véase, ponencia general del PSUM, en el foro sobre *Democratiza---ción integral y reforma municipal*, Toluca de Lerdo, Estado de México, *mimeo*, 1983, p. 12 y 13.

tar, además se establecerá día y hora para la celebración del *cabildo--abierto*.

b).- Se deben de crear mecanismos ágiles, los cuales habrán de permitir a los ciudadanos contar con una información veraz, oportuna y completa sobre los asuntos que habrán de tratarse, consideramos - que las oficinas de prensa (al menos en los municipios que los haya) debieran de jugar un papel determinante, ya que estas implementarían, por mandato del cabildo, las formas adecuadas, para que la población contara con la información detallada sobre las cuestiones que va a abordar el cabildo.

c).- En las reuniones de cabildo, habrá de observarse como norma fundamental, el respeto irrestricto a la disidencia, es decir, se garantizará que haya condiciones de debate que aseguren la libre manifestación de las ideas de todos y cada uno de los asistentes, independientemente de la filiación política, credo religioso, etc.

d).- Se establecerán los mecanismos necesarios para que - las discusiones o debates sean ordenados y fructíferos, que permitan la toma de decisiones y/o acuerdos sobre asuntos que se traten, solamente de esa forma se evitaría caer en las discusiones inútiles y estériles - que se dieran.

e).- Una de las formas en que los ciudadanos de una municipalidad se dieran cuenta del cumplimiento o incumplimiento de los -- acuerdos del cabildo, sería necesario e importante establecer o crear - mecanismos que permitieran la constante y permanente fiscalización de -

los ciudadanos para con sus autoridades o el cabildo.

Los habitantes de un municipio se reunirían cuando menos una vez por mes, sesionarían bajo la forma de *cabildo abierto* en municipios cuya población no rebase los diez mil habitantes. Para el caso de que la población fuera superior a este número, se reuniría el cabildo ante una Asamblea Municipal Popular, integrada ésta por los habitantes-vecinos de las diferentes secciones, manzanas, barrios, cuarteles en que se divide la localidad. Las leyes orgánicas de los estados determinarán el número de representantes que habrán de integrar dicha asamblea, pero nunca será inferior a mil.

#### EL REFERENDUM OTRA PROPOSICION

Como propuesta correlativa e íntimamente ligada al concepto de municipio libre y democrático que concebimos, y al que aspiramos, se encuentra nada menos que la incorporación del *referéndum* a la constitución federal, local y demás ordenamientos legales, sistema o forma que habrá de entenderse como aquel "Acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes", términos establecidos por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española en su décimo novena edición, correspondiente al año de 1983.

Actualmente, cuando se suscitan problemas entre las autoridades de los ayuntamientos y los habitantes del municipio, la octava reforma al artículo 115 constitucional determinó: "Las legislaciones lo-

cales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevéngan...", aplicándose lo anterior, se deja en total estado de indefensión jurídica y política a los ciudadanos que eligieron a sus autoridades.

Pensamos que una forma válida, necesaria e importante, para encaminarnos por el sendero democrático, es sin lugar a dudas, la reinstauración del *referéndum* como la más correcta forma para resolver los problemas que se susciten entre ciudadanos y ayuntamiento. Es decir, que para el caso dado, se llegará a la situación de suspender, desaparecer o revocar el mandato de un ayuntamiento en su totalidad o en parte, proponemos que los ordenamientos correspondientes establezcan el *referéndum* como mecanismo o forma de resolver los conflictos que se susciten.

En cuanto a la organización del municipio, estará determinada por la Ley Orgánica Municipal, esta será expedida por el ayuntamiento de que se trate, así también será aprobada y sancionada por la mayor parte de los ciudadanos del municipio, desde luego en reunión de cabildo.

Consideramos que las autoridades del ayuntamiento, únicamente pueden ser removidas por quienes las eligen, y no por entes extraños a la comunidad, la remoción habrá de atender exclusivamente a la voluntad de la mayoría absoluta de los habitantes de la comunidad municipal.

La mayoría de los ciudadanos que forman un municipio, integrados en Asamblea Municipal Popular o asamblea de la totalidad de los ciudadanos, convocados en *plebiscito*, será la única y exclusiva autoridad - u órgano facultado para revocar o desconocer a sus autoridades mediante el *referéndum*, este mecanismo operará, sólo para el caso de que las autoridades municipales, no cumplan con lo mandado por la ley o por incapacidad de sus miembros para el desempeño del cargo que ostentan.

Cuando se dé la situación que un miembro del ayuntamiento de "x" partido político, sea suspendido o revocado de su cargo, el partido afectado, tendrá el derecho de rehabilitar a su suplente, para que éste entre en funciones o en su caso nombrar otro.

Y, cuando el ayuntamiento en conflicto sea impugnado en su totalidad, por haber incurrido en violaciones graves a los preceptos legales vigentes (Constitución General de la República, Constitución Local, Ley Orgánica Municipal, etc.), y de ser así, operará la revocación del mandato al conjunto del ayuntamiento, a la mayor brevedad posible se -- convocará a elecciones municipales para integrar un nuevo ayuntamiento. Al efecto se nombrará en asamblea de los habitantes de la localidad, -- una comisión que habrá de convocar a elecciones, esta asamblea deberá -- estar integrada con representantes de los partidos políticos, asociaciones políticas y sociales, con presencia real y permanente en el municipio. dependiendo del tiempo que falte para que el ayuntamiento en conflicto cumpla su mandato, se nombrará un consejo municipal, el cual será un órgano colegiado, es decir colectivo, y estará éste, integrado ne

cesariamente por representantes de los partidos políticos, asociaciones políticas y sociales, que actúen en el municipio, y no, como actualmente sucede, que el PRI se lleva de cajón y quita y pone a los miembros de los consejos municipales a su antojo, algo que atenta abiertamente contra el concepto de democracia municipal. Cuando decimos que el PRI, nombra a su antojo los consejos municipales, es porque hasta tiempos recientes, así lo han hecho, es una práctica viciada, antipopular y antidemocrática totalmente.

El "... *referéndum*..." puede sujetarse a los siguientes criterios:

- 1.- Cuando los electores de un municipio, pretendan cambiar a los integrantes de un ayuntamiento porque éste no responde a sus intereses o no cumple con sus obligaciones, deberán solicitar a la Comisión Electoral del Estado que convoque a un *referéndum* para ascultar la opinión de los ciudadanos, respecto a la continuidad o suspensión de los miembros del ayuntamiento en funciones.
- 2.- La solicitud debe formularse por un mínimo del 20% del número de votantes que eligieron al ayuntamiento de que se trate. Si la solicitud satisface este requisito, la Comisión Local Electoral, deberá señalar una fecha -dentro de los 15 días siguientes- para que se efectúe el *referéndum*.
- 3.- Si de los resultados del *referéndum* se concluye que

el número de electores inconformes con su ayuntamiento, es mayor que el número de votantes que eligieron a tal ayuntamiento, la Comisión Electoral Estatal debe declarar que los ciudadanos del municipio están inconformes con los miembros del ayuntamiento y procederá a convocar a nuevas elecciones en un plazo no mayor de 15 días". (92)

AMPLIACION DEL NUMERO DE REGIDORES SEGUN LOS HABITANTES  
DEL MUNICIPIO

Esta propuesta está estrechamente ligada a la del *cabildo abierto*, así como al *referéndum*, y no es otra cosa que la de la ampliación del número de regidores. Esta propuesta forma parte de uno de los elementos democráticos que hemos elaborado, precisamente para la conformación de esos órganos de poder (los ayuntamientos) en forma plural y democrática, y que en base al número de éstos (regidores) permitiría ir conformando un esquema político y plural más amplio.

Sostenemos que es positiva la idea de la ampliación en su número de estos órganos, por la razón de que el Constituyente de Queré<sup>t</sup>a

(92) Ponencia General del Partido Socialista Unificado de México, -  
*Ibidem*, p. 11 y 12.

ro de 1917 no se ocupó de este aspecto tan importante para la vida de la comunidad municipal.

La integración de los ayuntamientos, debe de ser o abarcar a un mayor número de regidores de tal suerte que en esta integración o conformación, estén representados los diferentes sectores o capas que conforman el municipio, desde los políticos hasta los sociales.

El presidencialismo con todos sus vicios, se refleja fielmente en los municipios, tanto en los municipios desarrollados como en los más pobres, este régimen, ha reducido -por sus propias razones- el número de cargos edilicios dentro del ayuntamiento, y nuestra propuesta es contraria a ese criterio, es decir, se deben de aumentar considerablemente esos cargos, de tal manera que, los ayuntamientos sean verdaderos órganos colectivos, autónomos, amplios y democráticos, sobre todo.

"... Una integración -como la hemos establecido líneas arriba- del ayuntamiento de esa manera quedaría todavía por debajo de como se integran los gobiernos comunales en la Europa democrática de hoy. Eso, aparte el hecho de que en sus orígenes los ayuntamientos se parecieron más a un gobierno parlamentario que a uno presidencialista. La principal objeción que se hace a nuestro proyecto es que resultaría en una erogación cuantiosa para el erario público; pero eso no tiene que ser así, necesaria--

mente: hay que recordar que los puestos de representación popular no tienen que pagarse si los recursos de la comunidad son insuficientes para ello. Agregamos, en ese respecto, que es un mandato constitucional el que todo ciudadano está obligado a desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde reside, sin que por ello tenga que recibir remuneración alguna, según lo marca el espíritu de la fracción V -- del artículo 36 de nuestra Carta Magna". (93)

Desde luego que estas propuestas deberán ir acompañadas, con un "adecuado" sistema de integración, en virtud de esa situación, proponemos, que la integración de los ayuntamientos, sea necesariamente -- bajo el sistema de representación proporcional, de esta propuesta se desprende que, de acuerdo a la votación obtenida en elecciones, el partido que haya obtenido más votos, se llevaría el cargo de Presidente -- Municipal, el que le siguiera en la votación, se le adjudicaría el -- (los) síndicos, y el partido (os), que obtuvieran la más ínfima votación entreéstos se distribuirían proporcionalmente los regidores.

Se propone que para los ayuntamientos que tengan cierto número de habitantes, tengan los regidores siguientes:

Municipios de un millón o más: 50 regidores

Municipios de 300,000 a 999,999: 30 regidores

(93) Córdova. Arnaldo, *Iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional*, Op. cit. p. 20.

Municipios de 100,000 a 299,999: 20 regidores

Municipios de 50,000 a 99,999: 15 regidores

Municipios de menos de 50,000: 10 regidores

LA REPRESENTACION PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA LA INTEGRACION DE TODOS LOS PUESTOS DE ELECCION POPULAR

La reforma octava al artículo en cuestión, aparentemente amplió el principio de la representación proporcional a todos los municipios, empero, por la realidad misma, vemos con mucha preocupación la gran distancia que existe entre los propósitos de la élite gobernante, es decir lo escrito en discursos y discursos, y lo que se hace por parte de la misma.

Desde una perspectiva ortodoxa del significado del sistema de representación proporcional en el actual artículo 115 constitucional, habrá de interpretarse, como el único sistema para la integración de los ayuntamientos, "... que no admite ni lógica ni jurídicamente la existencia de otra forma adjunta. El principio de representación proporcional implica una relación igual y constante de las partes que integran un todo, en la que cada parte tiene igual peso, medida, calidad, valor e iguales especificidades y correspondencias..." (94)

(94) Ponencia General del Partido Socialista Unificado de México, *Op. cit.* p. 7 y 8.

De acuerdo a la fórmula de la representación proporcional, - misma que dejamos claramente establecida al final de la séptima reforma al 115 constitucional, en el capítulo II del presente trabajo, la - cual consiste en: Cociente Electoral, igual a Votación Total, entre - el número de Curules. Para la distribución de los regidores, quedaría así: de un número total de votos válidos emitidos, estos se dividirían entre el total del número de regidores que integrarían el ayuntamien- to, siendo tal cociente el correspondiente para distribuir las regidurías. Y los que sobrarian se repartirían precisamente en base al resto mayor.

Sólo mediante una correcta y justa interpretación del principio de representación proporcional, se podrá lograr una pluralidad política que reclama el país, no obstante ello, y haciendo muy poco caso de esa necesidad, las legislaturas locales de los estados han estado - legislando irresponsablemente, manteniendo un criterio cerrado y unipartidista, ubicándose al margen de lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han desvirtuado y torcido el espíritu de este principio, desde luego con el único fin de impedir la conformación de ayuntamientos verdaderamente pluripartidistas.

Sí realmente se quiere lograr que los municipios sean libres y democráticos, es imperiosa la aplicación correcta del principio de - la representación proporcional, es uno de los grandes reclamos, al - cual la burocracia política de este país, deberá de dar respuesta satisfactoria.

LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE -  
LOS CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL  
UNA PROPUESTA MAS

"Si partimos de la idea, que es necesario e imperioso que la sociedad civil...sea más participativa y conductora de su propio destino, estaremos hablando de la necesidad que existe de que los gobernados tengan cada vez más injerencia en los asuntos públicos de su comunidad.

Consideramos que las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, si bien es cierto que son un "intento de democratizar" - la sociedad, también es cierto que son reformas que tienden a mediatizar las acciones y los efectos de la oposición..."

Las verdaderas reformas, si se quiere realmente cambiar deben de llegar a todos los puestos de elección popular; desde el federal, local y por ende el municipal.

"... la representación proporcional... sin embargo este principio ha sido manejado mañosamente por los gobiernos de los estados, - pulverizándolo y convirtiéndolo en nada.

El fortalecimiento de municipio, así como el de sus autoridades auxiliares forma parte del proceso de descentralización económica y política y es una forma de reducir el carácter centralista-despótico del actual régimen de la burocracia política priísta... la sola descentralización no basta, hace falta una verdadera participación democrática dentro de los órganos locales municipales; los consejos de -

colaboración municipal, los procesos electorales, las asociaciones de vecinos, los jefes de manzana etc. De otra forma, las medidas descentralizadoras recientes acerca del fortalecimiento del municipio planteadas en el artículo 115 constitucional, no pasarán de ser medidas técnicas y burocráticas, alejadas totalmente de las necesidades de los habitantes que forman la geografía municipal.

"... En las constituciones de todos y cada uno de los estados y en las leyes orgánicas de los municipios, así como en los bandos respectivos, debe aclararse perfectamente las funciones, las facultades y las obligaciones de los consejos de colaboración municipal; pero sobre todo, de manera importante habrá que incorporar la representación proporcional en la elección de estas autoridades auxiliares, para que en estas exista la pluralidad de ideas y corrientes políticas que tanto pregonan el actual régimen.

A pesar de las grandes limitaciones que contiene actualmente el sistema electoral mexicano... aún así estamos proponiendo la representación proporcional para la integración de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.

"... La representación proporcional no sólo debe de operar y/o servir para integrar ciertas instituciones u órganos políticos de "arriba", sino que también debe de ser un principio integrador de instituciones políticas de "abajo", es decir debe de operar en sus diferentes niveles de gobierno, aunque dada la situación particular de cada una de ellas, habrá que hacerle las adecuaciones propias.

"Ahora bien, el cociente electoral no es más que un concepto que resulta dividir el número total de sufragios en una colonia determinada, entre el número de puestos de elección popular (dentro del consejo de colaboración municipal). Para Naucalpan, dada las características del municipio, se proponen 10 cargos dentro de lo que se ha denominado: Consejo de Colaboración Municipal. El resultado es un número determinado de sufragios, y a cada planilla participante se le adjudicarán tantos puestos como veces comprenda su votación el cociente electoral.

"A manera de ejemplificar lo anterior, diremos: supongamos que en una colonia, pueblo o fraccionamiento hay o existe un padrón de 10,000 habitantes, y se van a repartir 10 cargos... entre las planillas participantes en esa elección.

La planilla roja obtiene de esos diez mil votos, cinco mil sufragios a su favor; la planilla blanca obtiene dos mil votos; la planilla verde se lleva para sí, dos mil; y la planilla negra obtiene mil sufragios a su favor. Sumada la votación total de las cuatro planillas que mencionamos en el ejemplo, nos da la cantidad de diez mil sufragios. Para sacar el cociente electoral -como lo establece la fórmula- se hace la división: 10.000 entre 10 igual a 1000, ese sería ni más ni menos el cociente electoral. De esto se deduce, que cada vez que una planilla tenga mil sufragios, tendrá un puesto de elección popular en el consejo de colaboración municipal de que se trate. Así del ejemplo citado la planilla roja tendrá 5 puestos; la planilla blanca obtendrá dos puestos; la planilla verde 2 cargos, y la planilla negra

tendrá el puesto en esa elección, si se diera el caso de que participaran más planillas y hubiera sufragios sobrantes, estos pasarían a ser lo que se le ha denominado; restos electorales. Si se presentara la última de las situaciones del ejemplo al que nos estamos refiriendo, - para ello existen varias fórmulas para resolver el problema de los restos, aunque sería preferible recurrir a la fórmula del resto mayor.

Siguiendo el ejemplo, la planilla que obtuvo la más alta votación o sea el más alto cociente electoral, sería la planilla que se llevará el puesto y/o cargo principal, y la que obtuviera menor votación a aquélla, se llevaría a su favor la secretaría de dicho consejo, - y así sucesivamente, hasta completar el consejo de 10 cargos que se propone, y estas comisiones podrían ser:

- 1.- Presidente del Consejo de Colaboración Municipal.
- 2.- Secretario
- 3.- Tesorero
- 4.- Delegado Municipal
- 5.- Comisión de Alumbrado Público
- 6.- Comisión de la Juventud
- 7.- Comisión de Limpia y Mejoramiento del Ambiente
- 8.- Comisión de Cultura y Educación
- 9.- Comisión de Planificación Familiar
- 10.- Comisión de Prensa y Relaciones Públicas.

Cuando manejamos, en el ejemplo la cantidad de 4 planillas participantes en la elección de un Consejo de Colaboración Municipal,

estamos hablando de un supuesto, un tanto exagerado, no dudamos que se pueda dar en nuestro municipio... normalmente a un proceso de esta naturaleza se presentan de dos a tres planillas.

Por experiencia propia queremos decir que en las colonias, - pueblos y fraccionamiento, es precisamente donde los partidos políticos hacen proselitismo hacia sus posiciones, y es en esos lugares la - palestra donde los militantes y simpatizantes de esas agrupaciones políticas nacen y tienen sus primeras experiencias políticas, son formas de participación ciudadana naturales.

Para terminar por esta ocasión, no para agotar este tan importante e interesante aspecto de la vida política municipal, deseamos dejar en claro que la razón que nos obliga a proponer la representación proporcional a nivel de las autoridades auxiliares del ayuntamiento; es precisamente porque en la actualidad en el municipio de Naucalpan y en la mayoría... que componen el Estado de México, los consejos y demás autoridades auxiliares del ayuntamiento son meros apéndices - directos del PRI-gobierno, son organizaciones verticales donde ese - partido "trabaja" los procesos electorales que por más de decenas de veces se han caracterizado como procesos fraudulentos en sus diferentes modalidades. Además, estos órganos tratan de dividir o terminar - con los movimientos populares independientes que se generan precisamente por la situación económico-político-social de nuestro pueblo, motivo por el cual estamos proponiendo la democratización de éstos para - oxigenar la vida política municipal. Por eso, aspiramos queremos y --

exigimos la representación proporcional para la integración de las autoridades auxiliares de cualquier ayuntamiento de nuestro estado"(95)

Las autoridades auxiliares dependen directamente de los ayuntamientos en función, éstas, como lo hemos dejado establecido no tienen capacidad de decisión ni de veto, su función se remite a cumplir y hacer cumplir con los reglamentos y demás disposiciones emanadas de la autoridad superior; revisando una buena cantidad de bandos municipales de los municipios que conforman la República Mexicana, nos damos cuenta que la mayor parte de estas autoridades son designadas directamente por el presidente municipal, contados son los municipios donde se deja al "libre" albedrío de los ciudadanos el elegir a las autoridades auxiliares, y debido a esta situación, contraria a cualquier principio democrático, nos permitimos proponer que en todos los estados de la federación se instrumenten las reformas necesarias a los ordenamientos legales, para que los ciudadanos tengan la facultad de elegir libre y democráticamente a las autoridades auxiliares de los ayuntamientos.

#### ELECCIONES CONTROLADAS ELECCIONES AMAÑADAS

En México cuando se habla de elecciones, debe de hablarse -- también de fraude electoral, de manipuleo de cifras de votos obteni--

(95) Cruz Miguel, Ricardo, Ponencia General del Partido Socialista - Unificado de México, en relación a la *Consulta Popular para la Reglamentación Municipal*, Naucalpan de Juárez, Estado de México, *número*, octubre de 1985, p. 1 a la 8.

dos, de control absoluto de los procesos electorales en sus diferentes fases, por parte del partido oficial, o más "técnicamente" de "alquimia electoral". En nuestro país, sucede todo lo contrario a lo que pasa en la Europa democrática del siglo XX, en algunos países de esa región del globo terráqueo, se dan procesos electorales más o menos democráticos, donde los partidos políticos de la oposición están menos maniatados o controlados por el partido hegemónico del estado de que se trate, para los habitantes de esos lugares, las elecciones son atractivas, son posibilidades de cambio efectivo, son importantes y logran atraer multitudes. Una de las características de esos procesos electorales es la masiva participación del electorado, si nos vamos por las cifras o votos electorales, inmediatamente nos daremos cuenta, -- que la abstención es mínima, en comparación a la abstención en México.

El grado de participación de la población en la conformación de sus respectivos órganos de poder es determinante, ya que en éstos las elecciones son confiables, y tienen credibilidad, precisamente por la alta participación del pueblo en las mismas, esta participación es respetada, o se hace que se respete por parte de los partidos políticos contendientes en esos procesos electorales, en sí el pueblo organizado en partidos políticos tiene una participación más amplia antes, durante y después de los procesos electorales. Por tal razón, las elecciones ocupan un lugar de primer orden en la conformación-integración de los órganos de poder.

"En México las elecciones cumplen muchas de las funciones --

que normalmente les corresponden a otros sistemas políticos; son fuente legitimadora de las formas de organización del poder, de autoridades políticas gubernamentales; son instrumento de socialización políticas y canal de comunicación entre gobernantes y gobernados. Aunque -- las elecciones no son el verdadero mecanismo de designación de los gobernantes, sirve para seleccionar a un sector del personal político, -- pero en sentido inverso a como operan en los regímenes democráticos: -- en lugar de que el proceso transcurra de abajo hacia arriba, funciona -- de arriba hacia abajo. Los escrutinios mexicanos también han desempeñado una función estabilizadora, son expresión -- si se quiere limitada -- de reivindicaciones políticas y válvula de escape de tensiones sociales.

Todas estas funciones se acumulan, se confunden y sobrepone unas a otras. Su importancia relativa es desigual y variable porque -- dependen del clima político general en que se desarrolla cada consulta electoral, de suerte que alguna de ellas tiende a prevalecer coyunturalmente sobre las demás. Durante un largo período las elecciones -- eran importantes sobre todo porque legitimaban al sistema según los ca -- nones democráticos. En un período posterior fueron importantes en pri -- mer lugar porque neutralizaban fuentes potenciales de oposición anti -- sistema, sin dejar de ser un referendo democrático a decisiones que ha -- bían sido tomadas de antemano. En términos generales, los procesos -- electorales en México reflejan punto por punto el sistema para el que fueron diseñadas. En un marco de poder político centralizado y de no

participación estructural, son un mecanismo de control social del Estado". (96)

Existe una gran diferencia entre los países a los que nos referimos y el nuestro. Mientras que en aquellos la participación es un efectivo mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes, en México es un mecanismo al revés, es decir, existe un férreo y absoluto control de los gobernantes sobre sus gobernados, control que se realiza a través de instancias, órganos e instituciones que el estado ha creado para sus fines intrínsecos.

Los procesos electorales en México han perdido credibilidad-confiabilidad e interés participativo de la población, las elecciones de 1979, 1982, 1985 y de manera especial las de 1986, han demostrado tajantemente esa característica negativa.

Es claro a todas luces que la situación de las elecciones es cada vez más grave y preocupante; es más descarada la injerencia del estado en los comicios electorales, la irregularidad en su inicio, desarrollo y culminación es otra característica inherente al proceso, el gobierno al través de su partido, ha pasado de los mecanismos tradicionales de control (robo de urnas, alteración del padrón electoral, instrumentación de los auxiliares de las comisiones estatales y municipales electorales y de las mismas casillas, etc.) a formas más sofisticadas

(96) Loaeza, Soledad. *El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?*, en *Mexos*, No. 90, México, junio de 1985, p. 13.

cadass y modernas.\*

El partido oficial, con el poder que ostenta, manipula abiertamente el proceso electoral, lo cual le permite el dominio total sobre éste.

Es común en este país, que cuando se le pregunta a cualquier abstencionista que por qué no vota, la respuesta clásica sea: "para -- qué voto, si siempre gana el PRI", lo cual nos permite determinar, que entre los electores existe un claro convencimiento de que los comicios no son derechos, que las autoridades que intervienen no son neutrales, que los partidos políticos de oposición y con más razón el ciudadano común y corriente, se enfrentan contra un aparato todopoderoso, sólido, decidido a como dé lugar a mantener el poder. En muchos de los casos -- el PRI se muestra cerrado a aceptar cambios y a modificar las leyes o -- métodos de gobernar. Se llega al extremo de afirmar, que las elecciones no sirven para nada, y mucho menos para lograr los propósitos u objetivos de afirmación de la vida democrática nacional.

\* Reforma a las leyes electorales de los estados; que los representantes de los partidos políticos ante las casillas electorales -- sean necesariamente de la sección de que se trate; alteración de los resultados en las constancias en los escrutinios de las comisiones distritales o municipales; control de manera total de la -- papelería inherente a los procesos electorales, y la última novedad, estrenada por cierto en el mes de julio de 1986 en Chihuahua, que el PRI, haya habilitado o nombrado a los representantes del -- PAN ante las casillas electorales, y así tener un "mejor control de las elecciones", y con lo anterior, haber logrado con los partidos paleros la consumación del *fraude patriótico* .

"Los representantes de las cámaras, no actúan en la Comisión Federal Electoral como representantes de un poder, sino como parte interesada del gobierno; no juega un papel en la discusión y en la búsqueda de mecanismos y procedimientos más democráticos para elevar el valor político de las elecciones; su iniciativa se reduce a ser los primeros, en ocasiones, en presentar la propuesta gubernamental. Nunca las han discutido, y mucho menos se han opuesto a ellas; siempre las han apoyado, y eso se puede advertir en las actas de las reuniones de la Comisión Federal Electoral". (97)

La composición de un órgano de primer orden en los procesos electorales nos muestra lo antes dicho.

"Característico de la nueva legislación electoral, por supuesto, es el control que virtualmente mantienen el gobierno y su partido del proceso electoral, mediante una integración de los organismos electorales en la que el partido oficial y sus aliados tienen siempre mayoría de miembros. Aparte el Presidente de la Comisión Federal Electoral, que siempre es el Secretario de Gobernación, el gobierno cuenta con un representante de la Cámara de Diputados, otro de la Cámara de Senadores, los que desde luego, son siempre priístas, y hasta con el notario que da fé de los hechos y actos electorales, el cual cuenta con voto y, también, claro está, es siempre priísta. Por si fuera poco, el gobierno tiene varios aliados entre los representantes

(97) Hernández Téllez, Sabino, *Democracia aspiración de los mexicanos*; en *Así es*, No. 176, agosto de 1986, p. 16

de partido que dependen de él. Con ello, el partido oficial resulta imbatible no sólo en los procesos electorales sino también en las discusiones y acuerdos de los órganos electorales.

Las comisiones electorales de los estados, los distritos -- electorales y los municipios, naturalmente, se organizan de la misma manera, asegurando un predominio absoluto del partido oficial en los acuerdos que toman. Las casillas electorales, que según la letra de la ley deben conformarse con una mesa directiva designada de entre los ciudadanos de la sección electoral y con representantes de los partidos, de hecho se forman con funcionarios locales que pertenecen al PRI y en una absoluta mayoría de las mismas, los partidos de oposición no pueden inscribir representantes propios, o porque no cuenta con militantes en el lugar o porque se les pone, sencillamente, en minoría. El resultado es que el gobierno y el partido oficial controlan como les conviene los órganos y los procesos electorales o desvirtuar en su provecho los resultados de las votaciones". (98)

En resumen, en la Comisión Federal Electoral, recae toda la responsabilidad, vigilancia y organización de los procesos electorales, todas sus resoluciones se toman por mayoría de votos, y por esta razón le resulta indispensable al gobierno controlarla contra viento y marea, "... Consecuentemente, el régimen debe encontrar la manera de

(98) Córdova, Arnaldo. *Nocturno de la democracia, 1917-1984* ; en *Nexos*, No. 98, México, febrero de 1986, p. 25.

garantizar que los votos priístas y los de sus aliados siempre superen los antipriístas". (99)

La Comisión Federal Electoral, sólo funciona o tiene vida en el período que le señala la ley, y muy ocasionalmente entre elección y elección, consideramos que sería necesario y novedoso la creación de un órgano electoral plural no controlado, entre cuyas funciones estarían: la instrumentación de las elecciones, creando los mecanismos necesarios para agilizarlas, en todas y cada una de sus fases, hacer del proceso electoral imparciales, justos y transparentes, tendría también la facultad de depurar permanentemente el padrón electoral, la distribución de las credenciales de elector, etc. Estaríamos hablando de un Tribunal Electoral, cuyas funciones debieran quedar perfectamente establecidas y claras en los ordenamientos correspondientes.

En las casillas electorales, "también se cuecen habas", como dice el refrán mexicano, es decir, en estos lugares, se reproducen --- exactamente los mismos vicios, que en aquellos órganos electorales -- (Comisión Estatal Electoral y la misma Comisión Federal Electoral). - No existe un verdadero proceso de insaculación, el personal o más bien dicho las autoridades de las casillas, generalmente son las mismas personas, el gobierno siempre cuida que éstas sean siempre del partido -- oficial, en otras palabras que estén comprometidos con éste. Por expe

(99) Molinar Horcasitas, Juan, *Entre la reforma y la alquimia. La costumbre electoral mexicana*; en *Nexos*, No. 85, México, 1985, p.21

riencia propia podemos afirmar categóricamente: "...el personal que vigila el funcionamiento de las elecciones en las casillas, antes de que entren en funciones son "adiestrados" perfectamente para que nada falle, y si algo sale mal, inmediatamente entran en escena los auxiliares de las comisiones municipales, para sacar de apuros y de los problemas que se presenten en las casillas, con el único objeto y fin de realizar unas "elecciones limpias" , ambos personajes, funcionarios de casilla y auxiliares, son en su mayoría, personal que aparece en nómina de cualquier ayuntamiento o de cualquier secretaría de estado, unos y otros, no son más que meros facinerosos y hampones electorales ----les..." (100)

También aseguramos, que el personal que "vigila" la realización de las elecciones, son personeros y lacayos de caciques locales y de los dirigentes de las organizaciones oficiales, una característica muy particular de todos ellos; despóticos y arbitrarios. ●

Otro ingrediente usado por el estado, desde hacemuchos años, en los procesos electorales, es la utilización del ejército.

No es casual que en aquellos lugares donde el PRI, presiente que va a perder, o que no puede controlar tranquilamente las elecciones, tenga que recurrir al ejército para resolver los conflictos que se dan en los procesos respectivos. El estado a través de su partido utiliza al Ejército Mexicano para intimidar a la población, y ase

(100) Cruz Miguel, Ricardo, *Balance de la campaña electoral del PSUM en Huacalpan en 1983*, México, mimeo, 1983. p.12.

gurar la consumación del fraude, se llega a esta afirmación, por lo -  
ocurrido en nuestro país, en los procesos electorales de 1979, 1982, -  
1984, 1985 y 1986, con la anterior conducta política, el estado sólo -  
logra el desprestigio -más de lo que está- de tan importante institu--  
ción.

Apegándonos a los preceptuado por los diferentes ordenamien-  
tos legales, somos de la idea de que el ejército debe de estar acuarte  
lado, e intervenir sólo cuando peligre la paz social, la seguridad na-  
cional o en caso de siniestros.

En conclusión el sistema electoral mexicano, se encuentra en  
cerrado en sí mismo, mantiene un criterio cuadrado, en cuanto a la par-  
ticipación ciudadana, es decir sólo percibe y resuelve lo que a su ma-  
nera de "ver" la realidad social le conviene, margina o simplemente ig-  
nora a las exigencias de participación plural.

#### POR UNAS ELECCIONES DEMOCRATICAS NO CONTROLADAS

Una vez que hemos hecho un análisis de la situación de las -  
elecciones en nuestro país, no queremos finalizar, sin antes puntuali-  
zar las propuestas, que tenemos a ese respecto, las cuales habrán de -  
entenderse, como medidas tendientes a llegar a una solución integral:  
un sistema electoral justo, libre y democrático.

En ese mismo orden de ideas, el gobierno como representante  
del estado, tendrá que mostrar "voluntad política" de cambio y renova-

ción permanente, "renovar para conservar, conservar para renovar", como atinadamente señaló en su tiempo el maestro Jesús Reyes Heróles, - frase vigente aún, y con un importante contenido político-social.

La sociedad civil ha logrado cierto grado de participación política. El estado por su parte, tiene que comprender la magnitud de esa participación, de tal suerte que habrá de implementarse como una - cuestión de primer orden; la instrumentación de una nueva reforma política, que contemple invariablemente una reforma electoral, que suponga ante todo, la creación de un tribunal electoral independiente, y que - éste sustituya a la actual Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación, este tribunal electoral estará facultado para resolver sobre los problemas que se presenten en el aspecto de lo contencioso electoral, además estará integrado por cinco magistrados - propuestos por los partidos políticos con registro, a razón de cinco - propuestas por partido, para el funcionamiento u operabilidad de dicho tribunal se hacen necesarias las consultas con los partidos políticos y sociedad en general.

La creación de este Tribunal Federal Electoral o Tribunal Federal de Elecciones, -como se le quiera llamar- de hecho sustituiría - al intrascendente recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero además respondería a un viejo reclamo de la - sociedad. "... el Tribunal Electoral está llamado a constituirse en - pieza clave para la modernización política y la credibilidad de los --

procesos y de los resultados electorales en México". (101)

Los partidos políticos, tendrán el derecho de solicitar al Tribunal Federal Electoral, la revisión de los dictámenes y/o resoluciones del órgano inferior jerárquicamente o de primera instancia, y resolverán sobre el particular, en un plazo no mayor de 15 días.

Como una propuesta correlativa a la creación del Tribunal Electoral, se encuentra la formación de una junta o consejo electoral, que desde luego entraría a sustituir al Colegio Electoral actual, que establece el artículo 60 de la Constitución Federal. Necesario es el cambio del nombre, en virtud de que este se encuentra desacreditado como parte integrante de un todo: los procesos electorales.

La Cámara de Diputados deberá calificar la elección de sus miembros a través de un consejo electoral, el cual se integrará con cien presuntos diputados de los partidos políticos participantes en ese proceso electoral, en circunscripciones uninominales y plurinominales, la conformación del consejo electoral, será bajo la fórmula o principio de representación proporcional, que previamente les sea reconocido por el Tribunal Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido. Para el mejor funcionamiento del consejo electoral, sería auscultada la sociedad y los partidos políticos.

(101) Carreño Carlón, José, *Avanza el Tribunal Electoral, pero con una formulación controvertida*, en *Punto*, No. 192, del 7 al 13 de julio de 1986, p. 4.

Como respuesta inmediata al fraude, deberán de instrumentarse las reformas necesarias tanto en la Ley Federal de Organizaciones - Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) así como en el Código Penal para incorporar a éstos un nuevo tipo de delito, el cual tendría que ver con una sanción corporal considerable y sin derecho a obtener su libertad bajo fianza o caución al infractor. Deberá de sancionarse al que organice promueva y apoye la consumación del fraude electoral, es decir, sanción de esa naturaleza al autor intelectual y material, y así lograr la tipificación de delitos electorales. Otro de los reclamos de la sociedad en general es la incorporación a los procesos electorales de las urnas transparentes. En el año de 1986, se instrumentaron las urnas transparentes en las elecciones, sólo que fue en contados estados de nuestro país, desde luego la incorporación de esta medida deberá de ir aparejada con otras, para lograr la obtención de la votación en una forma más libre y democrática.

Los partidos políticos podrán participar, si así lo desean, en el sellado de las boletas, las cuales deberán de ir necesariamente foliadas para lograr un mejor control sobre éstas y así evitar el relleno de urnas, antes, durante y después de haber culminado un proceso electoral.

Se deben de crear nuevas credenciales de elector, estas deberán de ser entregadas de inmediato sin la absurda tardanza en que incurre la autoridad sólo con el único objeto de obstaculizar el proceso electoral, para lograr un mejor manejo de éstas, deberán de contener -

la fotografía del elector.

Habrá de ponerse en práctica un efectivo y verdadero proceso de insaculación para las personas que participen en los procesos electorales, mismos que habrán de encargarse de preparar, desarrollar y vigilar estos. Para la insaculación deberán de utilizarse los procedimientos electrónicos pertinentes.

Concretamente en los comités distritales, de las listas remitidas por el Registro Nacional de Electores, este órgano realizará en presencia de los representantes de los partidos políticos la insaculación entre los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, apartando los que no sepan leer, si alguno de ellos sale en la insaculación, el primer insaculado será el presidente de la casilla, secretario será el segundo, y el tercero y cuarto serán los escrutadores, del quinto al octavo serán los suplentes.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a las prerrogativas que establecen las leyes correspondientes sin cortapisas de ningún tipo.

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

I.- El municipio nace como una consecuencia natural y posteriormente el hombre le da legitimidad al través de la ley.

II.- En México el *calpulli* fue una forma primitiva de lo que hoy conocemos como municipio.

III.- Por los datos que aporta la historia podemos decir que el *cabildo abierto*, tanto en España como en México fue una forma de participación de los gobernados en la solución de sus problemas propios.

IV.- En las discusiones del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, la cuestión tocante al municipio libre quedó inconclusa como se puede ver claramente en lo señalado en el capítulo correspondiente.

V.- La historia del Derecho Constitucional Mexicano, registra cambios importantes en lo relativo a las reformas al artículo 115 constitucional.

VI.- La representación proporcional, es el principio electoral que más se apega a lo "justo" y "equitativo" para la integración de los órganos de poder en nuestro país, simplemente porque de acuerdo a los votos obtenidos por los partidos políticos contendientes en un -

proceso electoral, será el número de diputados o regidores que habrán de asignársele en el momento procesal oportuno.

Este principio habrá de ser incorporado para la elección de todos los puestos sujetos a elección popular, como los consejos de colaboración municipal, la asociación de padres de familia, los jefes de manzana, etc.

VII.- El sistema mixto con dominante mayoritario adoptado en la séptima y persistente en la octava, no hace otra cosa más que reforzar-consolidar la supremacía de los "más" sobre los "menos", es decir que la mayoría en los congresos (federal, locales y ayuntamientos) ordena, y que la minoría obedece, dando a éstos cierto margen de polemizar-discutir y "proponer" al interior de dichos órganos.

VIII.- En la discusión referente a la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional enviada por el Presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión, los argumentos fueron, los argumentos vinieron de parte de la oposición, y sin embargo no pudieron "convencer" a los diputados del partido oficial. Al final de dicha polémica --como ya es costumbre en ese recinto-- terminó ganando la propuesta del Ejecutivo Federal por una arrollante "mayoría", trayendo como consecuencia de lo anterior, que a este artículo solo se le hicieran reformas --de forma y no de fondo.

De haber sido tomados en cuenta por el gobierno los planteamientos de la oposición en la discusión del referido precepto, quizá --

hubiera sido una de las más importantes y trascendentes reformas que -  
aportara el actual régimen.

IX.- En los diferentes tiempos de nuestro devenir histórico, la clase dominante de éste país ha instrumentado una serie de reformas, especial atención merece las hechas al artículo 115 de la Constitución Federal, reformas que le han permitido mantenerse al frente del estado y legitimarse ante los gobernados.

X.- Lo más negativo de la última reforma al artículo 115 -  
constitucional -entre otras- es sin lugar a dudas aquella facultad --  
que otorga el derecho a las legislaturas de los estados para suspender  
o declarar desaparecidos los ayuntamientos, "personalidades" del mismo  
partido oficial así lo reconocen.

El municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, puede ser un -  
ejemplo muy ilustrativo sobre este particular. Por lo que se refiere  
al procedimiento seguido por la autoridad (legislatura local del esta  
do) para deponer al "Ayuntamiento Popular", podemos señalarlo como un  
procedimiento a todas luces irregular y amañado, que dejó en estado de  
indefensión jurídica total al ayuntamiento.

XI.- De ninguna manera la última reforma al artículo 115 cons  
titucional es de rechazarse tajantemente, es honesto reconocer que tu  
vo avances en ciertos aspectos, pero también es cierto que en otros se  
mantiene un esquema centralista muy marcado, ejemplo de lo antes seña  
lado es la facultad que se les confieren a las legislaturas de los es-

tados para establecer a "favor" de los ayuntamientos; las contribuciones y otros ingresos, podemos concluir que la reforma que nos ocupa no garantiza la autonomía municipal, son reformas útiles, pero limitadas.

XII.- La participación ciudadana de manera independiente del estado y los partidos políticos es otro de los urgentes reclamos de la población, desde hace mucho tiempo, el partido oficial ha controlado la participación, y ha hecho de ésta, una participación mediatizada y complaciente con sus actos de gobierno.

Hoy la sociedad civil exige cambios esenciales en nuestra vida política y social, que sea ésta la forjadora de su destino, que diseñe sus formas de organización, que no haya imposición de modelos de los gobernantes sobre los gobernados.

Es de importancia cardinal que la sociedad civil vaya creando sus propias formas de como gobernarse -no estamos en contra de la existencia del estado- dentro de las cuales podemos mencionar; la incorporación a los ordenamientos legales del principio de representación proporcional, como único principio para la integración de los órganos de poder, así como el establecimiento del *cabildo abierto* y el *referéndum*, para solucionar los problemas que se susciten entre los habitantes de los municipios y su autoridad.

XIII.- En algunos países -de manera particular en Europa- los procesos electorales son verdaderos actos de movilización-concientización de la población, son momentos en que los gobernados partici-

pan activamente en la elección de sus mejores hombres que pasarán a ser sus representantes en el gobierno, en cambio en nuestro país, en lugar de que las elecciones atraigan a la población, es una forma -entre - otras- de alejarlos, el abstencionismo de los ciudadanos se debe a varios factores dentro de los cuales se pueden mencionar el descrédito, - la desconfianza y el desinterés; ante tal circunstancia, el gobierno, - habrá de entender que tiene la importante "responsabilidad" de afinar - su política sobre este renglón, para lograr la confianza, la credibilidad y el interés en los procesos electorales.

Al analizar el municipio mexicano no se puede dejar de lado los procesos electorales, ya que mediante éstos, una vez que concluyen, sale el nuevo "personal político" que guiará los destinos de las municipalidades, por tal razón la presente tesis, analiza y propone en relación a los procesos electorales, como formas complementarias, para alcanzar la tan llevada y traída *democracia municipal* .

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

- Alonso, Jorge. *El Estado Mexicano* , México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Nueva Imagen. 1984.
- Alvarez Pérez, Marcos. *Democratización Integral: Reforma Municipal, México* , Talleres Gráficos de la Nación, tomos del I al XII.
- Alvarez Pérez, Marcos. *La Coordinación Fiscal y los efectos de la crisis en los estados, XI encuentro de legislaturas locales* , México, Tijuana B.C. mimeo, febrero de 1986.
- Arredondo, Estela. *Burocracia, crisis y reforma política, un análisis de la LI Legislatura* , México, avances de investigación, serie estudios políticos, número 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. 1982.
- Arreola Ayala, Alvaro. *Atacomulco: La Antecámara del Poder* , México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985.
- Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Estado de México, *Leyes y Reglamentos Municipales* , México. 1982-1984.
- Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Manual de Organización* , México. 1979-1981.

Azcárate, Gumersindo. *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local,-Fareso. 1979.

Aziz Alberto y Alonso, Jorge. *Reforma Política y Deformaciones Electorales*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata, número 102. 1984.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1982.

Burgoa, Ignacio. *El Estado*, México, Porrúa. 1970.

Calzada Padrón, Feliciano. *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1983.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Colección de Documentos LII-Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1982.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional 1983*, México, UNAM. 1984.

Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI. 1983.

Carreño Carlón, José. *Avanza el Tribunal Electoral, pero con una formulación controvertida*, México, en *Punto*, número 192, - del 7 al 13 de julio de 1986.

Castells, Manuel. *Crisis urbana y cambio social*, México, Siglo - XXI, 1981.

Castells, Manuel. *Movimientos sociales urbanos*, México, Siglo -- XXI, 1983.

Castells, Manuel. *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 1983.

Chanes Nieto, José. *Seminario latinoamericano sobre contribución de mejoras*, México, Instituto de Desarrollo Municipal de México, 1981.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México reproducción facsimilar del texto original, Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, 23 de octubre de 1981.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa. 1973.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, -- Porrúa, 1976.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, -- Porrúa. 1977.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa. 1983.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa. 1985.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, México, Comisión Estatal Electoral, 1984.

Córdova, Arnaldo. *Iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional*, México, mimeo diciembre de 1983.

Córdova, Arnaldo. *Ideología de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1983.

Córdova, Arnaldo. *Los socialistas en el Congreso, ante el régimen político*, México, grupo parlamentario del PSUM, diciembre de 1983.

Córdova, Arnaldo. *Una política socialista para México*, México, Democracia y participación ciudadana en la vida municipal, Centro de Educación Socialista, diciembre de 1983.

Córdova, Arnaldo. *Nocturno de la democracia mexicana 1917-1984*, México, en revista *Nexos* número 98, febrero de 1986.

Cruz Miguel, Ricardo. *Colonia Independencia, una lucha más*, México, mimeo 1979.

- Cruz Miguel, Ricardo. *Balance de la campaña electoral del PSUM en Naucalpan en 1983*, México, mimeo, 1983.
- Cruz Miguel, Ricardo. *Ponencia general del PSUM, en relación a la consulta popular para la reglamentación municipal*, Naucalpan, México, mimeo, octubre de 1985.
- Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. *Los sistemas electorales*, Barcelona. 1973.
- Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano de la Sub-Secretaría de Asentamientos Humanos, México. - *Agenda del Presidente Municipal*, SAHOP. 1982.
- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel. 1970.
- Duverger, Maurice. *Introducción a la política*, Barcelona, Ariel, 1982.
- Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, México, F.C.E. 1980.
- Duverger, Maurice. *Sociología política*, Barcelona, Ariel. 1979.
- Gómez Tagle, Silvia. *El Estado Mexicano*, México, Nueva Imagen. - 1984.
- González Casanova, Pablo. *El estado y los partidos políticos en México*, México, Era. 1985.

- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México* , México, Era, 1976.
- Granados Chapa, Miguel Angel. *Municipios, rebelión en la aldea*, México , Centro de Investigación Científica. A.C., 1985.
- Granados Chapa, Miguel Angel. *La reforma política* , México. Universidad Autónoma Metropolitana. 1982.
- Grosser, Alfredo. *Le démocratie de Bonn, 1949-1957* , París. 1978.
- Hans, Kelsen. *Teoría general del derecho y del estado* , México, Nacional. 1949.
- Haoriuo, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas* , Barcelona. 1971.
- Haymet, Guy, et al. *¿Para qué sirven las elecciones?* , México, - FCE. 1982.
- Hernández Téllez, Sabino. *Democracia: aspiración de los mexicanos* , México, en *Así es*. No. 176, agosto de 1976.
- Hill, Dilys M. *Teoría democrática y régimen local* , Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local-Fareso. 1980.
- Huacuja R. Mario y Woldenberg, José. *Estado y lucha política en el México actual* , México, El caballito. 1976.
- Informe del comité estatal del PSUM en el Estado de México, a la *primera conferencia estatal de organización*, Estado de -

México, *mimeo* 28 de mayo de 1983.

Jhonson, James, H. *Geografía urbana*, Barcelona, Oikos-tau. -  
1974.

Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. *Los municipios de México*, México, UNAM. 1978.

Jürgen Harren, Hans. *1910-1917, raíces económicas de la Revolución Mexicana*, México, Taller abierto. 1979.

Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?*, Buenos Aires, -  
Siglo XX. 1975.

Loaeza, Soledad. *El llamado de las urnas. ¿para qué sirven las elecciones en México?*, México, en *Nexos*, No. 90, junio de 1985.

López Monjardín, Adriana. *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Siglo XXI. 1986.

Loret de Mola, Rafael. *Problemática del municipio sin recursos*, México, Textos universitarios. 1976.

Madrid Hurtado, Miguel de la. *El marco legislativo para el cambio*, México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de -  
la Presidencia de la República, t. III, diciembre de 1983.

Mancisidor, José, *Historia de la Revolución Mexicana*, México, Costa Amic, 40a. Reimp, 1981.

- Martínez Vázquez, Víctor Raúl, et.al *Municipios en conflicto* , -  
México, UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. 1985.
- Molinar Horcasitas, Juan. *Entre la reforma y la alquimia: la -  
costumbre electoral mexicana* , México, en *Nexos*, No. 85,  
1985.
- Mommsen, Teodoro, *Compendio de Derecho Público Romano* , Buenos  
Aires. 1942.
- Montaño, Agustín. *Manual de administración municipal* , México, -  
Trillas. 1981.
- Montero Zendejas, Daniel. *Estado, democracia y partido* , México,  
Costa-amic. 1979.
- Moreno, Daniel. *El Congreso Constituyente de 1916-1917* , México,  
UNAM. 1977.
- Moreno Moreno, Manuel. *La reforma política* , México, UNAM. ENEP.  
Acatlán. 1983.
- Moreno Sánchez, Manuel. *Crisis política de México* , México, Ex-  
temporáneos. 1976.
- Monsiváis, Carlos. *Crónica de Juchitán en: Cuadernos políticos,-  
No. 37*, México, julio-septiembre. 1983.
- Moya Palencia, Mario. *Democracia y participación* , México, UNAM.

ENEP Acatlán. 1982.

Moya Palencia, Mario. *Temas constitucionales*, México, UNAM. -

ENEP Acatlán. 1978.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos jurídicos históricos del municipio*, México, UNAM. 1979.

Nava Otero, Guadalupe. *Cabildos de la Nueva España en 1808*, -  
México, SEP. 1973.

Noveno Censo General de Población. México, Resumen general abreviado, Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística. 1972.

Novoa Monreal, Eduardo. *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI. 1981.

Ochoa Campos, Moisés. *El municipio, su evolución institucional*, México, publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS. 1981.

Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*, México, Porrúa. -  
1979.

Oliver Costilla, Lucio. *Una política socialista para México, el PSUM y la lucha por un régimen parlamentario democrático*, México, Centro de Educación Socialista, diciembre de 1983.

- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 1983- 19-88* , México. 1983.
- Ponencia General del PSUM, en el foro sobre *democratización integral y reforma municipal*, Toluca de Lerdo, México. - 1983.
- Posada, Adolfo. *Escritos municipalistas y de la vida local* , - Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local-Fareso. 1979.
- Presidencia de la República. *Unidad de la crónica presidencial, las razones y las obras* ,t.III, México, crónica del sexenio 1982-1988, tercer año. 1986.
- Quiariarte, Martín. *Visión panorámica de la historia de México* , México, Porrúa. 1983.
- Reforma y adiciones*. Separata, número 4, el gobierno mexicano - del 1o. al 31 de diciembre de 1972.
- Reforma política, gaceta informativa de la C.F.E. t.I*, México, - abril-agosto de 1977.
- Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos - en México* , Siglo XXI. 1980.
- Sacristán y Martínez, Antonio. *Municipalidades de Castilla y León* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local- Fa- reso. 1981.

- Saldívar, Américo. *Ideología y política del Estado Mexicano*, -  
México, Siglo XXI. 1983.
- Santayana Bustillo, Lorenzo de. *Gobierno político de los pueblos  
de España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración  
Local-Fareso. 1979.
- Schmit, Samuel. *La democracia mexicana*, México, UNAM. Facultad de  
ciencias Políticas y Sociales. 1981.
- Tena Ramírez, felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, -  
Porrúa, 1980.
- Torres Mejía, david. *Reforma política y perseverancia del protec-  
cionismo electoral*, México, en *Revista mexicana de socio-  
logía*, UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, año XL  
VI, vol. XLVI, número 2, abril-junio de 1986.

## R E V I S T A S

Cuadernos Políticos

Estrategia

Nexos

Proceso

Testimonios

## P E R I O D I C O S

Así es

Excélsior

La Jornada

Oposición

Punto

Uno más Uno