

481
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

DEMOCRACIA Y MUNICIPIO EN MEXICO

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
ENRIQUE O. DE LA MADRID CORDERO**

MEXICO D.F. 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Introducción

Una vez terminados los estudios de Derecho, el estudiante se enfrenta ante el reto de hacer un trabajo de investigación o tesis, en donde de alguna manera utilice los instrumentos y conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera. Esta tesis servirá de igual manera para presentar su examen profesional con el que concluye la primera y básica etapa en donde el estudiante pretende transformarse en abogado.

Ante este reto, indispensable resulta escoger un tema de estudio que además de estar ligado con los estudios de Derecho, despierte al mismo tiempo el interés y la pasión del estudiante.

Dos son fundamentalmente los temas que para tal objetivo he seleccionado: la descentralización de la vida nacional y la democracia.

La descentralización de la vida nacional es un tema de gran actualidad no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero. México, a pesar de su sistema federal, ha centralizado tanto su actividad económica, como política, y cultural, fundamentalmente en tres polos de desarrollo que son las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara. Por otro lado, la periferia se ha empobrecido o se ha desarrollado insuficientemente no sólo en lo económico sino sobre todo en lo político. La centralización tiene y tuvo su razón de ser, respondió a necesidades muy concretas; sin embargo hoy ha llegado ya a su etapa de rendimientos decrecientes. Tal centralización extrema, atenta contra la soberanía y la independencia de nuestro país al obstaculizar una integración nacional más equilibrada y justa. Gran parte de este trabajo pretende explicar las razones por las cuales se dio dicha centralización y las consecuencias que ella ha traído.

¿Si la centralización aún se justifica, por qué hablar de descentralización?

¿Si ya no se justifica, entonces en qué consiste la descentralización de la vida nacional?

¿Es modalidad pasajera o pensamiento que llegó para quedarse?

¿Cuáles serían entonces las estrategias a seguir en una política descentralizadora?

¿Es la descentralización, medio o fin?

¿Debe ser la descentralización de la vida nacional una política impuesta o una política concertada?

¿Cuál debe ser el límite de la descentralización, si es que debe tenerlo?

La democracia es el otro gran tema, no sólo de esta tesis, sino de nuestros tiempos. La democracia ha despertado el interés de la humanidad por los últimos dos mil años, sin embargo, muy pocas veces ha tenido la humanidad la oportunidad de vivirla, de gozarla.

¿Es la democracia una forma de gobierno únicamente, o es también una forma de vida, una filosofía de la misma?

¿Contribuye la democracia a resolver los problemas cotidianos de la población, o simplemente es método para constituir periódicamente la representación nacional?

¿Es la democracia forma o contenido, fin o medio?

¿En qué consiste la democracia hoy en día?

¿Tiene sentido alguno fortalecerla, y si lo tiene, cómo hacerlo?

Esos son los dos temas fundamentales del trabajo de investigación que aquí presentamos.

El tema de la descentralización de la vida nacional es tan amplio y sus políticas tan diversas, que había que pensar en el estudio de sólo una de ellas, sin perder de vista que seguía siendo el estudio de la descentralización el objeto general de este trabajo. Fue así como derivamos en una política descentralizadora, tal vez la más importante de todas ellas, que es el fortalecimiento municipal.

El artículo 115 constitucional, recientemente reformado, abrió toda una nueva gama de posibilidades a la institución municipal. Nuevamente podríamos plantearnos varias preguntas.

¿Qué es el municipio?

¿De dónde surge el municipio en México y cuáles son sus antecedentes extranjeros y nacionales más directos?

¿Cuál es el propósito de la institución municipal?

¿Es una institución estatal o natural?

¿Por qué fortalecer al municipio?

¿Nuevamente, su fortalecimiento es fin o medio?

Si nuestro propósito es fortalecerlo, ¿cómo lograrlo?

¿Dicho fortalecimiento debe ser impuesto o inducido?

¿Dónde se enmarca el municipio dentro de nuestro sistema de derecho?

¿Cuáles son las razones para fortalecer al municipio y cuáles fueron los factores que lo debilitaron?

Una vez planteados los temas centrales de este estudio, la pregunta siguiente sería ver si son o no compatibles.

Si los tres son fines en sí, ¿cuál tiene mayor jerarquía?

Si no lo son, ¿cuál es el fin que persiguen?

¿Cuál es el fondo del fortalecimiento municipal, de la descentralización de la vida nacional y de la democracia?

¿Existe o no un factor común?, ¿cuál es?

Sin señalar una respuesta definitiva a tales preguntas, podemos, sin embargo, apuntar que parece haber coincidencia en cuanto al fin que todas estas medidas e instrumentos persiguen. Pensamos que tenemos que hablar de tiempo y espacio, muy especialmente de este último. Descentralización de la vida nacional, democracia y fortalecimiento de la institución municipal se desarrollan en un mismo espacio, en un mismo territorio y con una misma población. Al mismo tiempo los términos descentralización, democracia y municipio se refieren al manejo del poder. Poder, territorio y población son los tres elementos fundamentales del Estado. Es de esta manera como el estudio del Estado también se hace indispensable en esta investigación.

Nuevamente, son válidas las preguntas siguientes:

¿Cuál es la relación del Estado con la descentralización, la democracia y el municipio?

¿Es el Estado un fin o un medio?

¿Si la finalidad de la descentralización, de la democracia y del municipio fuera fortalecer al Estado, sería esto justificable?

¿Cuál sería el propósito de fortalecer al Estado?

¿Será acaso fortalecer también de esta manera al hombre como individuo?

¿Necesita acaso el hombre del Estado para sobrevivir?

Con esto creo que quedan apuntadas las cuestiones básicas alrededor de las cuales gira este trabajo.

En esta investigación sólo se ha podido hacer un estudio muy somero de las cuestiones aquí planteadas. Cada uno de estos temas es interminable en sí. Sin embargo, hemos tratado de plantear las cuestiones básicas y, asimismo, hemos pretendido darles respuesta. Muchas preguntas y respuestas, sobre todo estas últimas, han quedado en el tintero. No pretendemos que éste haya sido un estudio exhaustivo, sino por el contrario, sólo una introducción a temas que en mí han despertado un verdadero interés.

Por último, quisiera sólo mencionar que desde el principio de esta investigación nos propusimos que no sólo fuera una tesis de escritorio, sino que se hiciera una investigación de campo. Que se conociera el problema a través del contacto directo con la realidad y no sólo a través de los libros. Tuve la oportunidad de viajar por el interior de la República y ser invitado a diversas reuniones sobre la problemática municipal; conviví con los presidentes municipales y con sus equipos de trabajo; conviví también con funcionarios de los diversos gobiernos estatales visitados; conviví también con funcionarios del gobierno federal; pero sobre todo, conviví con el ciudadano común y corriente que sufre y goza a este México nuestro.

DEMOCRACIA Y MUNICIPIO EN MEXICO

Contenido

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN LA ANTIGÜEDAD 5

1.1	NOTA INTRODUCTORIA	7
1.2	LAS SOCIEDADES PRIMITIVAS	8
1.3	GRECIA	12
1.4	ROMA	17
1.5	EL MUNICIPIO EN ESPAÑA	26

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS
DEL MUNICIPIO
EN LA ANTIGUEDAD

1.1 *Nota Introdutoria*

Cuando queremos saber de algo o de alguien, es fundamental investigar sus orígenes, esto es, su pasado, su historia, no como un mero ejercicio de la memoria, sino para ubicarnos en el presente y proyectarnos al futuro.

Esto es precisamente lo que nos proponemos hacer en este primer capítulo sobre el municipio. Investigar su origen, su desarrollo a través del tiempo y así comprender cómo surgió el municipio, qué transformaciones ha sufrido, qué es el municipio hoy en día, y cuál es su proyección histórica.

La mayoría de los autores, al referirse a la historia del municipio, comienzan por las ciudades griegas y por el municipio romano. Esto se debe a que en estos dos pueblos, la institución municipal se encuentra ya mucho más definida. Sin embargo, si lo que queremos es tener una idea clara sobre el origen del municipio, creo que hay que remontarse mucho más atrás en el tiempo. No entraremos ahora en discusiones de si el origen del municipio es de carácter natural o no. Simplemente, daremos una reseña histórica de la evolución de esta institución y, posteriormente, podremos hacer algunas consideraciones al respecto.

1.2 *Las Sociedades Primitivas*

El hombre es un ser social. Esto no es un axioma sino una verdad derivada de la observación. El hombre necesita de la sociedad para desarrollarse a sí mismo. Es como decía Aristóteles un *zoon políticón*, un animal político. Desde sus orígenes más remotos, el hombre se agrupa para resolver sus más elementales necesidades que en esos momentos consistieron en su alimentación, vestido, vivienda y defensa. En una sola palabra, lo que buscaba el hombre al agruparse era sobrevivir. El hombre, al agruparse, pretende poco a poco ir dominando las fuerzas de la naturaleza para su propio beneficio; esas primeras agrupaciones humanas que se dedicaban a la caza y a la pesca reciben ahora el nombre de hordas y su principal característica es que, además de ser nómades, carecían de una organización social bien definida. Los hijos no pertenecían aún a la familia, ya que ésta no existía, sino que pertenecían a la agrupación en común.

Al paso de miles de años, el clima permite a los hombres establecerse a la orilla de lagos y ríos, surgiendo así la vida sedentaria, transformándose así la horda en clan. La confederación o asociación de varios clanes dan origen a las tribus.

En estas sociedades primitivas la madre juega un papel muy importante ya que se hizo patente la necesidad de cuidar de los pequeños, y ella era la más apta para ello. Por otro lado, no se descubría aún la relación existente entre el acto sexual y la concepción del nuevo ser, por lo que era la madre el único lazo familiar existente. Esta se puso al frente de los grupos domésticos, integrándose así las familias primitivas llamadas "matriarcales". El matriarcado logró sostenerse en las primeras épocas del clan y de la tribu. Esta última se encontraba integrada por gens, que eran agrupaciones formadas por individuos emparentados y regidas por principios religiosos, los cuales impedían el matrimonio entre hombres y mujeres de una misma gens. Posteriormente, viene una transformación y se origina la gens patriarcal, el hombre se convierte en amo y señor de sus tierras y de los medios de producción. La religión sometió a la madre y al hijo a la supremacía paterna, creándose así el patriarcado.

El sistema de clanes determinó una organización social que impuso la distribución en localidades diversas haciendo así surgir al clan local.

Según señala Moisés Ochoa Campos:

“con el acrecentamiento de la población de la tribu, se presentó la necesidad de distribuir el trabajo y de organizar a la sociedad para su mejor defensa y beneficio, siendo necesario encargar de la dirección al de más experiencia, que fue designado entre los más ancianos de la tribu con el nombre de Patriarca. Esta fue la primera forma de gobierno”.¹

Estos mismos patriarcas se asesoraban de gentes que el mismo grupo social designaba. Posteriormente la posición de patriarca se hace hereditaria, ya que la familia de este último es la que se encuentra mejor preparada para gobernar. Sin embargo, el abuso de estas funciones no se hace esperar y surge de esta manera el despotismo.

Ochoa Campos dice que: “mientras el primitivo gobierno patriarcal no adoptó la sucesión hereditaria, constituyó en efecto, el germen de las municipalidades en el origen de la sociedad; pero el despotismo aplazó por muchos siglos la aparición del verdadero municipio”.²

Y es que el despotismo impide una libre participación del grupo social en el manejo de sus asuntos. Ochoa Campos continúa diciendo que:

“fue necesario que el régimen premunicipal en Grecia y Roma continuara la maravillosa evolución de la sociedad antigua, para que surgiera el Estado Municipal, que se presentó como el poder político ejercido sobre una colectividad organizada circunscrita a un territorio determinado y gobernada por sus propias leyes”.³

Continuando con la explicación de la evolución de la sociedad antigua, algunos estudiosos de la arqueología concluyen que la revolución neolítica se inició en las laderas de los Montes Curdos de Irak y en Siria, en las Montañas de Zagros, constituyéndose allí las primeras aldeas de pueblos cultivadores hacia el noveno milenio antes de nuestra era. Al paso de los años, estas aldeas crecieron, surgen los primeros inventos humanos, la agricultura, la escritura, la medición del tiempo por medio del calendario, etc. Todo esto provoca cambios en la organización social que hasta ese entonces se basaba en el parentesco, como antes ya hemos anotado, y surgen de esta manera poco a poco las primeras ciudades. Es en las ciudades donde se manifiesta de una manera más clara la división entre gobernantes y gobernados así como una más clara y definida división de los oficios o división del trabajo, como se le conoce ahora.

¹Moisés Ochoa Campos, *El Municipio, su Evolución Institucional*, México, Ed. Porrúa, 1981, p. 19.

²Ochoa Campos, *ob. cit.* p. 19.

³Loc. cit.

El escenario principal de esta revolución urbana se ubicó en una zona extensa que cubría los terrenos entre la antigua Mesopotamia y Egipto. Más específicamente podemos mencionar a los valles aluviales del Tigris y del Eufrates, las planicies del norte de Siria, así como el Río Nilo en su parte norte del Africa.

Este paso de una cultura aldeano-campesina a una urbana, fue consecuencia del desarrollo económico, la sedentarización y la organización de un orden comunal que estaba sufriendo constantes transformaciones.

En la región comprendida entre el Tigris y el Eufrates, Kish fue la primera ciudad que surgió de las inundaciones que señala la tradición sumeria. Poco después aparecen Ur, Uruk, Lagash, Umma, Eridu y Nippur. En los descubrimientos de estas ruinas se puede advertir el desarrollo complejo de su economía que se basaba en el cultivo del trigo y de la cebada, en el uso de animales de tiro y del arado, la crianza de animales, el cultivo de hortalizas y de árboles frutales, el uso del riego así como el incipiente desarrollo de la industria.

En el otro extremo de esta región, en el periodo llamado formativo, aproximadamente en el año 4000 antes de nuestra era, se realizó la colonización agrícola del Valle del Nilo. Se establecieron aldeas de cultivadores en lugares como Badari, Faiyum y Nerimde. La base de sus economías era el cultivo del trigo y de la cebada, la crianza de vacunos, fabricación de objetos de alfarería y los tejidos de las telas toscas de linos. Sus casas eran aún muy rudimentarias. Poco a poco la agricultura llega a suplantarse a la caza y estas aldeas primitivas evolucionan hasta constituir ciudades. El comercio fortalece este paso importante. Surge así Heliópolis, que comerciaba con Asia a través de la ruta del Istmo de Suez, Coptos en el Mar Rojo y Abidos que comerciaba con Libia. Debido a las terribles inundaciones que tenían lugar cada año con las avenidas del Río Nilo, se impuso la unificación de las aldeas de la orilla para realizar importantes obras de irrigación que pudieran contenerlas. Se agruparon primeramente en distritos que posteriormente evolucionaron en dos confederaciones: la del Norte y la del Sur. Tinis fue la capital del Reino Unificado.

La cultura urbana se fue extendiendo y ya en el tercer milenio antes de Cristo, había culturas urbanas en Mesopotamia Inferior, en el Valle del Nilo y en la Isla de Creta. Asimismo, surgieron pequeñas ciudades en Siria y en la parte norte de Mesopotamia. En las islas griegas se comenzaron a asentar pequeñas aldeas. Sólo mil años más tarde en el área comprendida entre el Mar Negro y el Cáucaso, el Mar Egeo y el Mediterráneo, el Mar Rojo, el Desierto Árabe y el Golfo Pérsico así como parte de la Meseta de Irán, existían más de 150 ciudades entre grandes y pequeñas además de una infinidad de comunidades urbanas, según señalan las Cartas de Amarna.

Podemos citar como cambios importantes entre la aldea y la ciudad, los siguientes: 1) La ciudad se convierte en una comunidad de intercambio, 2) Surge la división del trabajo, 3) Aparecieron las Instituciones políticas; por ejemplo: la Monarquía Oriental, 4) El status familiar se transforma por el estado religioso y posteriormente secular, 5) La tierra fue objeto de venta, 6) Aparece la moneda, 7) La propiedad privada, 8) El mercado y el transporte, 9) La esclavitud en el servicio doméstico y municipal.

Después de este breve recorrido podremos entrar a estudiar más a fondo las dos culturas que todos los autores coinciden en señalar como origen del municipio. Creímos necesario antes de profundizar en el estudio de Grecia y Roma, mencionar algunos de los pasos recorridos por el hombre hasta llegar a formas de organización social y políticas más desarrolladas, similares a las de hoy día. Quise sólo mencionar el caso de Mesopotamia y Egipto por considerarlos los más típicos, sin embargo, este desarrollo se daba en otras partes de Asia.

De esta manera, es fácil advertir que el hombre en sus orígenes surge casi como un ente aislado y poco a poco como consecuencia de su propia naturaleza sociable y de su indigencia, busca al grupo social para poder así realizar de manera más completa su propio bien personal. La organización social también busca y evoluciona en formas más complejas buscando siempre ser el medio más adecuado en el cual el hombre se pueda desarrollar a plenitud. Sigamos ahora con el análisis de esta evolución social.

1.3 *Grecia*

No veamos a Grecia como un ente aislado sino como la continuación de la evolución de la que hemos estado hablando. Son varias las razones que permitieron a Grecia impulsar de manera tan notable el desarrollo de la sociedad políticamente organizada, lo cual estimuló el desarrollo de las artes y de las ciencias por las cuales Grecia aún es ampliamente conocida.

Grecia se localiza en la parte más meridional de la Península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales, penínsulas y golfos, presenta profusión de las islas de todas las formas y tamaños situadas en el Mar Egeo y en el Jónico. Este factor, según algunos autores, permitió la existencia de pequeñas y numerosas ciudades que formaban sociedades totalmente separadas debido no sólo a cuestiones territoriales sino muy principalmente por cuestiones religiosas.

A Grecia llegan pueblos de origen asiático que emigraron por no adecuarse en sus territorios de origen, así como por haber sido expulsados de los mismos. El desarrollo comunal de estos pueblos continuó y la organización social se fue perfeccionando, dando origen a un incipiente germen municipal. La religión doméstica vino a dar forma institucional a la familia. Cada familia tenía su propio rito y sólo el padre conocía sus secretos que transmitiría posteriormente a su heredero. Surge también la idea del domicilio que es considerado inviolable precisamente por su carácter religioso. Sólo el primogénito podía heredar, y si éste moría, le sucedería el hermano menor en edad. La religión mantuvo unida a la familia, todos estaban emparentados y agrupados en torno al culto y sacerdote, que era su jefe y juez. Tuvieron un dios común para todas las familias y designaron un jefe o fratriarca que presidía las asambleas. Varias fratrias se unieron y dieron origen a las tribus y escogieron como dios a un héroe divinizado y de él tomaba la tribu su nombre. Fustel de Coulanges, asienta que:

“Así como varias fratrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condición de que se respetase el culto de cada cual. El día en que se celebró esta alianza, la ciudad fue”.⁴

⁴Ibidem, p. 37.

Las aldeas se encontraban repartidas por todo el país y con el tiempo formaron confederaciones cuyo centro se encontraba en las ciudades. Ya a comienzos del siglo VIII antes de nuestra era, en Grecia estaban constituidas ciudades como Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Efeso y Mileto. Las ciudades se constituyeron en zonas altas en donde se encontraba el templo, de ahí el nombre de Acrópolis que quiere decir ciudad alta. En las laderas de la Acrópolis se construía la ciudad baja, que estaba habitada por campesinos, comerciantes y artesanos. Fue en las ciudades donde se guardaba fielmente la personalidad religiosa y civil de las fratrias, siendo la religión el único sistema lo suficientemente fuerte para mantener esa unidad. Surge así una religión de la ciudad que posteriormente se convertiría en una religión municipal.

Existe una diferencia importante entre la urbe y la ciudad o *polis*. La primera, o sea la urbe, se constituía en un lugar alto y era el centro de reunión, domicilio común, y santuario religioso de los asociados. Por su parte, la ciudad o *polis* que se asentaba en la parte baja de la llanura, fue donde muchas de las familias asociadas se establecieron para vivir.

Concluyendo, la urbe era el centro de la alianza misma y gozaba de un carácter sagrado, mientras que en la *polis* o ciudad se dio realmente el núcleo de vecindad. Cada ciudad venía a constituir propiamente un pequeño Estado al cual correspondía una religión estatal. En Atenas era la religión la que señalaba los días en que la comunidad debería reunirse en asambleas. Se iniciaban las asambleas con un acto religioso y tenía carácter sagrado la tribuna desde donde se pronunciaban.

La profesora Teresita Rendón Huerta comenta que:

“Cada ciudad por exigencias de carácter religioso debía ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada cual poseyese su código propio. Cada una tenía su religión y de ésta emanaba la ley. Cada cual debía tener su justicia soberana, sus fiestas religiosas, su calendario (los meses y los años no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de actos religiosos era diferente); su moneda particular (en el origen solía marcarse con su emblema religioso); su peso y medida, no se admitía que pudiera existir nada en común entre dos ciudades. Tal unión pareció siempre extraña y durante mucho tiempo se consideró siempre ilegítima. Grecia jamás logró formar una sola ciudad, ni las ciudades latinas, ni las etruscas, ni las tribus samnitas, pudieron formar nunca un cuerpo compacto. Por este motivo, los antiguos no pudieron establecer y ni siquiera concebir otra organización social que la ciudad. Ni los griegos, ni los italianos, ni siquiera los romanos durante mucho tiempo tuvieron el pensamiento de que varias ciudades se uniesen y viviesen con igual título bajo el mismo gobierno. Entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea con el propósito de obtener algún beneficio o de rechazar algún

peligro, pero jamás había completa unión, pues la religión hacía de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ningún otro. El aislamiento era la ley de la ciudad²,⁵

Con estas ideas resulta bastante claro que la ciudad era ya por sí una organización política y social, independiente y autónoma y que sólo para casos de emergencia establecía lazos de solidaridad con otras ciudades.

La *polis*, término griego que quiere decir ciudad, contiene la idea de la asociación de vecindad que se organiza políticamente. En pocas palabras esto quería decir, en ese entonces, ciudad-estado, y esto era así porque constituía la organización política suprema que, a su vez, contenía formas de organización inferiores, que eran los demos o municipios. Estas aseveraciones pueden resultar exageradas pero sin duda esta organización política hizo las veces de lo que hoy entendemos por Estado. Sociedad perfecta y soberana. El concepto, o mejor dicho el término de Estado, tardaría aún mucho tiempo en aparecer en la historia de las ideas políticas.

La organización económica, regulada por las leyes de la herencia fundamentadas en la religión, creó una fuerte desigualdad en la sociedad y en la familia. El primogénito, como ya se mencionó, era heredero, jefe, sacerdote y juez. Al inicio de la creación de las ciudades, estas estuvieron solamente representadas por los jefes de familia o eupátridas.

Los demás individuos ejercían sus derechos de ciudad a través del mismo jefe. A la asamblea de la ciudad sólo concurrían los primeros.

La ciudad tenía su sacerdote supremo que era el arconte, así mismo, era el jefe militar y judicial; en un principio se escogía al fundador, posteriormente el cargo fue hereditario. El rey era el representante de los *paters*, quienes conservaban el poder absoluto sobre sus familias y clientes. Los reyes intentaron destruir el poder de los eupátridas apoyándose en los clientes y en los pobres; pero después de cruentas luchas, son los eupátridas quienes salen victoriosos. Como consecuencias de estas luchas, los reyes o arcontes sólo conservaron su carácter sacerdotal.

La monarquía no se arraigó en los estados griegos, el germen municipal fundado en sus primitivas organizaciones sociales se perfilaba hacia formas de gobierno más democráticas, impulsadas principalmente, por el verdadero pueblo griego.

²Teresita Rendón Huerta, Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 32.

Los jefes de familia volvieron a recuperar sus funciones principales como lo eran la justicia, el sacerdocio y la propia autoridad.

Los patriarcas trataron de armonizar el sistema de las gens con el de la ciudad. Para ello eligieron nueve magistrados, llamados los nueve arcontes. Uno de ellos con funciones políticas, otro con funciones religiosas, el polemarcha era el jefe del ejército, y los otros seis o tesmotetas presidían los jurados. Esto no duró mucho, ya que la ciudad se fue imponiendo como sociedad, transformando el concepto de familia. El jefe de familia ya no era la autoridad suprema, sino un miembro de la comunidad. Fueron los clientes los que aniquilaron la institución patriarcal dándole nueva fuerza a la ciudad. Solón puso en vigor una constitución que le daba el derecho de ciudad a todos los atenienses, así como el de formar parte de las asambleas del pueblo y abrió la posibilidad de ingresar a las magistraturas. Dio también el derecho de propiedad así como introdujo el testamento. Dividió a la sociedad ateniense en 300 gens, 12 fratrias y 4 tribus.

Después de Solón, los atenienses elevaron a varios tiranos para que les dieran tierras y reformasen las leyes. Fue Clístenes quien consumó la reforma de Solón repartiendo al pueblo en 10 tribus nuevas en lugar de las cuatro anteriores, dividiéndolas a su vez, en demos o municipios. La población ya no se repartiría según su nacimiento sino en base a su domicilio. Así, aparecía el municipio socio-político como asociación de vecindad.

Termina de esta manera el régimen religioso de la ciudad y comienza el municipio urbano. Del ejercicio de los derechos del ciudadano a través de su organización en demos, como célula democrática, deriva la palabra democracia. Demos: pueblo, kratos: gobierno, el gobierno del pueblo. Los griegos formaron así el primer pueblo políticamente activo que aparece en la historia. La ciudad griega constituyó así un Estado municipal o ciudad estado como otros le llaman. La supremacía de la religión se sustituye por el interés público.

Algunos de los títulos y funciones de los magistrados de ese entonces eran: 1) Rey, que celebraba los sacrificios; 2) Polemarca, que era jefe del ejército y además juzgaba a los extranjeros; 3) Arconta, quien se encargaba de la conservación de los cultos domésticos; 4) Tesmótetes, que como ya habíamos dicho, presidían los grandes jurados; 5) Pritanos, eran elegidos a perpetuidad y velaban por la conservación del hogar y para realizar las comidas sagradas; 6) Estrategas, encargados de la guerra; 7) Astinomios, se encargaban de la policía; 8) Agoranomios, de los mercados; 9) Sitofilaquios, supervisaban la venta de trigo; 10) Metronomios, los pesos y las medidas; 11) Custodios, el tesoro; 12) Receptores, de cuentas; 13) Encargados, de que las sentencias se ejecutaran.

Los magistrados duraban en su puesto un año, y la gran mayoría de estas magistraturas se repetían a su vez en cada tribu, demo o municipio. Señala Ochoa Campos que aquí podemos observar los antecedentes de la moderna administración municipal. Yo podría ir más allá y decir que algunos municipios en la actualidad sólo desempeñan funciones como las aquí señaladas por lo que, al ver el desarrollo de los municipios griegos de ese entonces, no podemos más que admirarnos de la fortaleza de las instituciones que ese pueblo nos legó. Ochoa Campos señala al respecto que:

“De aquí que pueda decirse que, la *polis*, tanto en sus asambleas como con sus magistrados y con sus leyes locales, dejó a la sociedad política una herencia que ha persistido a través del principio de autonomía local, del régimen familiar como base de la sociedad, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones en las magistraturas. Toda esta realidad política significaba una escuela en la que moldearía el destino de la humanidad”.

Con estos conceptos no puedo más que estar de acuerdo y viene a fortalecer la idea ya tan conocida de que Grecia es sin duda, la cuna de la cultura occidental. Aquí sólo hemos contemplado sus enseñanzas políticas, sin embargo, sus descubrimientos filosóficos así como el desarrollo de sus artes, siguen teniendo plena vigencia y en pocos casos han sido superados.

En Grecia comienza a distinguirse dentro de la actividad estatal, las funciones propiamente municipales. Esto es, actividades relacionadas con el gobierno de las pequeñas comunidades. El municipio no se puede abstraer del Estado, sin embargo, es fácil de observar que las funciones municipales tienen sus características propias que no por ello dejan de ser también actividad del Estado.

Es en Grecia en donde el municipio comienza a tomar una existencia propia individual. Sin embargo, aún se confunde con el Estado del que forma parte.

Es en Grecia también donde el ejercicio democrático del poder da sus primeros pasos. Cierta número y clase de ciudadanos participan de manera directa en la función pública. Son los inicios, no la culminación de una democracia participativa.

Grecia es, por lo tanto, una etapa muy importante en el devenir histórico de la humanidad.

¹Moisés Ochoa Campos, *ob. cit.* p. 47.

1.4 Roma

“Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho como Roma; de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental. Tan sólidos y determinantes son sus fundamentos, que hoy día prevalecen íntegras esas constituciones como fueron concebidas, o con circunstanciales y leves modificaciones; por ello al derecho romano se le califica encomiásticamente como la propia razón escrita”.⁷

Ya en el siglo X antes de Cristo, la población de la península italiana se establecía en aldeas. Fueron tres los pueblos que posteriormente integrarían la nacionalidad romana y que eran: los latinos, los etruscos y los sabinos. Recordemos también que en el sur de la península se habían establecido ya algunas colonias griegas. Los sabinos fueron los que tuvieron más contacto con los griegos por lo que algunas de las características de su organización social son muy semejantes a las ya analizadas. Para recordar, enunciaremos algunas de ellas como son: el dominio del padre sobre la madre y los hijos. El padre de familia era al mismo tiempo sacerdote, rey y juez de su propia casa. También en la familia romana las leyes daban supremacía al primogénito y excluía a las mujeres.

De igual manera que en Grecia, la familia acrecentada por parientes y clientes se convirtió en gens dirigida por el patriarca. Existía una relación muy fuerte en el interior de la gens, a tal grado que se podían heredar entre ellos y respondían de las deudas de cualquiera de sus integrantes. Varias familias se reunieron en Italia para formar la curia, así como en Grecia se formó la fratria. También tenían su dios protector y el jefe de la familia se llamaba curion. La agrupación de varias curias creó a la tribu. Así fue como varias tribus establecerían las primeras ciudades. Como en Grecia, la ciudad era la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus.

La fundación de Roma, dice la leyenda, tuvo lugar en el año de 753 antes de Cristo. Así como los griegos hablaban de *polis* para designar su organización

⁷Rendón Huerta, *op. cit.* p. 51.

política, en Roma se le llamaba *civitas*, que quiere decir ciudad. El *populus romanus quiritium*, se dividía en tres tribus: los ramneses, ticios y luceros, que aludía a la triple descendencia de los latinos, sabinos y etruscos. Cada una de las tres tribus se dividía en 10 curias y cada curia en diez decurias. Cada curia tenía su lugar propio para reunirse y un voto en la asamblea pública que se organizaba por curias y por familias en *comitia curata*, y que representaba al Estado entero. Como ya lo mencionamos con anterioridad, estas tres tribus constituyeron la ciudad de Roma. Se nombró un rey para la ciudad que era jefe, juez, sacerdote y capitán supremo. Al igual que en Grecia, la realeza se hace hereditaria pero en el momento en que trata de emanciparse del Senado, los patricios respondieron aniquilándola. La plebe protestó ya que quería la protección de la realeza y entonces ésta se vuelve electiva, siendo elegido el monarca por la asamblea de las curias a propuesta del Senado. Por otro lado, el Senado estaba constituido por *patres gentium*, o Consejo de Ancianos. Desde ese momento, el rey sólo tuvo carácter religioso y en muy raras ocasiones podía hacer uso del *imperium*. Los reyes trataron de eliminar a la nobleza de en medio para ejercer el poder con más libertad, y para ello, siempre se aliaron al pueblo a través de medidas que hoy catalogaríamos de demagógicas. Sin embargo, en varias ocasiones dichos intentos terminaron con la muerte de dichos reyes. Frecuentes guerras hicieron que muchos extranjeros llegaran a Roma engrosando así, las filas de la plebe. La sociedad se fue convirtiendo cada vez más desigual, debido a las marcadas diferencias entre las distintas clases sociales.

La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas. Con la intención de disminuir el poder del patriarcado, reformó la división de la ciudad, agregando a las tres tribus originarias otras cuatro nuevas, repartiendo a la población de acuerdo al domicilio. Esto nos recuerda las reformas que Clístenes realizó en el mismo sentido en el siglo VI antes de Cristo en Grecia. Así se transforman los nexos familiares por nexos de vecindad. Esta nueva distribución se ajustaba a la fortuna y extensión del territorio, siendo necesario para actualizarla la realización de un censo que se hacía cada cinco años, clasificando a los habitantes por su fortuna, su nobleza de nacimiento y edad. Servio Tulio también concedió la ciudadanía a todo el pueblo romano. También creó la asamblea centuriata en donde los ciudadanos ya no se agrupaban por curias, sino por centurias, donde se sentaban según su riqueza. Había 5 clases y 193 centurias, en ellas todos los soldados sin distinción de clase, tenían derecho de sufragio. Servio Tulio también nombró a los jueces llamados *centumviri*, que conocían de todos los asuntos que interesaban más a la ciudad. Aparecen así de manera aún muy tenue, los funcionarios municipales. Según Grimberg, el sistema gubernamental establecido por Servio Tulio funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia.

Después del asesinato de Servio Tulio le sucede Tarquino el Soberbio, que tuvo la virtud de mandar coleccionar las ordenanzas municipales que en ese momento existían. Esta labor la realizó Papyrio por ahí del año 550 antes de Cristo. Dichas ordenanzas municipales no existían anteriormente por escrito, sino que se transmitían de manera oral, por lo que su codificación fue un paso muy importante en materia municipal. Dicho Código Papyriano se dividía en dos partes: la primera contenía prescripciones de carácter religioso y la segunda de orden público y político. Para Ochoa Campos el Derecho Municipal escrito, surgió en Roma, en el siglo VI antes de Cristo, con el Código de Papyriano. Asimismo sostiene que "el municipio, adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía. Es decir, que distinguió sus propias funciones, a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del Estado".⁸

Estos enunciados por sí mismos son claros y se refieren a la ahora sí nítida distinción entre la organización municipal y la estatal. El Estado, como la organización perfecta y completa dentro de la cual habita el municipio, persona pública de menor jerarquía como veremos posteriormente, pero cuyos orígenes se confunden hasta que con el paso del tiempo se distinguen sus caminos.

Aprovechando la ausencia de Tarquino de la ciudad de Roma, los patricios organizaron su destitución concentrando de esta manera el poder en manos de la aristocracia. Se crea la institución del consulado. El poder pasa a manos de los magistrados que eran escogidos únicamente entre la nobleza. Después de la derrota de los reyes, Roma retornó al patriarcado. Se estaba gestando una transformación social importante en la ciudad, el ejército toma cada vez más importancia ya que todos los conflictos importantes tenían que ser resueltos por las armas. Los patricios reconocen entonces la asamblea centuriata, en donde los hombres con obligaciones militares tenían derecho a votar y ser considerados ciudadanos romanos, sin distinción de clase. Los clientes poco a poco van logrando cierta independencia de los patronos y sienten cierta simpatía por la clase plebe, con la cual se identificaban de manera más amplia. La ciudad se encontraba dividida entre dos clases sociales antagónicas: los patricios y los plebeyos. La autoridad civil, diferente de la religiosa, se comienza a imponer, así como el interés religioso se ve sustituido por el interés público. La transformación de la familia de su primitiva organización a otra menos ampulosa y más sociable, indicó un nuevo concepto de convivencia que se reflejó en la Política y en el Derecho.

El patriciado insistía en volver al sistema antiguo de las gens, y para ello comenzó a sobornar y presionar a las clases más necesitadas. Como ya no goza-

⁸Ochoa Campos, *ob. cit.* p. 52.

ban de la protección de los reyes, los plebeyos abandonan la ciudad de Roma no soportando más la situación de desventaja que vivían, y se van al Monte Sacer en el año 494 antes de Cristo. Surge así la figura del *Tribuni Plebis*, o tribuno de la plebe, como cesión de parte de los patricios. Eran hombres elegidos por los plebeyos y su persona era inviolable. Poco a poco los tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la ciudad. En un principio, no gozaban de capacidad jurídica para defender de manera adecuada los intereses de los plebeyos, pero como gozaban del apoyo popular, a los patricios no les quedó más que reconocer sus poderes. La actividad pública de los plebeyos se ve fortalecida con los tribunos quienes instituyeron comicios especiales llamados *comitia tributa*, en donde se acordaba respecto a las cuestiones públicas; a dichos acuerdos se les conoció con el nombre de *plebiscita*. Ante el tribuno no había barrera, entraba al Senado, convocaba a la plebe, la defendía ampliamente, y difícilmente alguien se atrevía a contradecirle. Tenía el poder del veto que podría ser utilizado contra leyes que afectaran intereses de la plebe, o también podía ejercer el veto en juicios. Reunía a las tribus y las hacía votar los plebiscitos.

Al abrirse la posibilidad de que la plebe pudiera ascender al consulado, los patricios prefieren crear nuevas figuras, que ceder ese último reducto. Se instituyeron los tribunos militares, con el mando del ejército, la presidencia del senado y la jurisdicción civil. Asimismo, aparece la figura de los cuestores para cuidar del tesoro público y la de los censores que eran los administradores de la hacienda pública y que también realizaban los censos. Ya existía antes la figura del edil, que era el encargado de la policía y que suma a sus funciones las de vigilar los mercados, caminos, puentes, calzadas, conservación de templos, ampliación de calzadas y avenidas, etc. Es así como la ciudad regulariza las funciones de su vida municipal.

La situación de la plebe empeora al tratar los patricios de convertirlos en siervos pretextando las deudas que los primeros tenían para con estos últimos. Los tribunos vuelven a hacer su aparición y logran esta vez la completa igualdad política, restableciendo de nuevo la institución del consulado con la salvedad esta vez de que uno de los cónsules debiera pertenecer a la plebe. Los patricios crean la figura del pretor, que es el nuevo encargado de aplicar la justicia, función que antes le correspondía al propio cónsul. Los pretores y los ediles publicaban al comenzar el ejercicio de sus funciones, las *edicta magistratum*, en las que de manera clara establecían la forma en que serían resueltas las cuestiones que fueran sometidas a su consideración. Nuevamente, el principio que guiaba las acciones de estos funcionarios, era el interés público, o como se le llama ahora, la utilidad pública. La jurisdicción civil era conducida por los pretores, mientras que la administrativa por los ediles curules.

Algunos estudiosos de la materia municipal han comentado que el origen de los ayuntamientos se debió a las luchas que se dieron entre los patricios y los plebeyos. ya que de esa lucha surge primeramente la figura del tribuno de la plebe que era como el procurador del pueblo. Después surgieron los ediles plebeyos y posteriormente los ediles curules que juntos regularizarían las funciones municipales y consolidarían la existencia de los primeros ayuntamientos.

Ya hemos señalado que a los ediles les correspondía la vigilancia y reparación de los caminos públicos, conservación de los anfiteatros y templos, las diferentes policías que en ese entonces ya existían, la regulación de los espectáculos, y el cuidado del orden en las calles. La función de ediles curules fue creada en el año 387 antes de nuestra era, y poseían pleno imperio por un año. También se dice que eran los que manejaban la hacienda pública y que acordaban de manera directa con el monarca, dirigiendo de esta manera la política y administración de los municipios.

Por esto se puede decir que el origen formal del ayuntamiento se remonta al siglo IV antes de nuestra era. Entre los servicios públicos que prestaba la ciudad. estaban los de justicia, los censos, policía, baños, acueductos, caminos, abasto, mercados, y en general los de limpieza y conservación adecuada de los lugares de uso público. La ciudad tenía su propio patrimonio como lo eran los terrenos pertenecientes al imperio romano, los propios templos y áreas de uso común. Dentro de sus ingresos se incluían los cobros por la explotación de ciertos bienes propiedad de la ciudad, así como por los servicios que prestaba. Debemos de pensar que en la época de los Antoninos, la ciudad de Roma, se calcula, tenía una población de un millón seiscientos mil habitantes. Esto nos debe de dar una idea de lo complejo que ya resultaba entonces la administración de esa ciudad. Sólo pensemos lo que hoy en día representa una ciudad de ese número de habitantes y tendremos que concluir que sería imposible manejarla sin una adecuada administración. Es mucha la organización humana requerida en una labor de tal envergadura. En Roma fue esto posible gracias a la organización municipal clara y definida que hemos estado describiendo.

Roma ciudad. también se había convertido en Roma imperio. Así como tenía que administrar a su propia población, tenía que atender las necesidades de las ciudades y regiones conquistadas. Se diferencia así aún más la administración estatal de la meramente local o municipal.

En torno a la Roma imperial, surgieron varios tipos de ciudades conquistadas. Había ciudades con acuerdos de garantía mutua con Roma, otras que sólo tenían una garantía unilateral que podía ser modificada por el Senado, otras que eran propiamente colonias, así como también municipios de provincias que gozaban de la ciudadanía romana.

La conquista en Roma tuvo un matiz muy distinto al de Grecia. En Roma se buscaba mantener a la ciudad vencida bajo su *imperium*. No pretendieron los romanos en un principio, formar una sola nación con las ciudades vencidas, sino que sólo establecieron un dominio político. Los romanos le dieron diversas categorías a las ciudades conquistadas. En unos casos la ciudad conquistada entregaba todos sus bienes, sus personas, templos, dioses; en resumen se entregaban a los conquistadores. En estos casos Roma enviaba a un prefecto para que los gobernase. A otra categoría de ciudades conquistadas llamadas aliados *foederati* parece que se les trató menos severamente. Podían conservar su régimen municipal y seguirían organizadas en ciudades. Parecían más bien ciudades aliadas a la poderosa Roma. En la realidad eran ciudades que dependían de Roma, ya que recibían órdenes de esta última, le pagaban impuestos, y sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia. Poco a poco surge la necesidad de coordinar la existencia de estas entidades municipales aisladas con la idea de un Estado que las pudiera agrupar. Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó *municipia*, o municipio. A su vez entre ellas había diferentes categorías ya que algunas tenían el derecho de ciudadanía y tenían autonomía administrativa, estas eran las *municipia foederata*. A las que conservaban su organización pero no gozaban de la plena ciudadanía se les llamaba *municipia cerita*.

La organización de las poblaciones bajo una misma ciudad fue un hecho que transformó al mundo antiguo. Las ciudades que antes se resistían a unirse con otra y menos aún a compartir leyes, ahora no sólo no se resistían, sino que se dieron los casos de ciudades que le pidieron a Roma igual trato e iguales instituciones.

Comentemos por último algunos de los cambios que sufrió el municipio durante el imperio romano, para entender posteriormente la evolución del mismo, en tierras españolas y poder ver cómo esta institución pasa finalmente a América.

Una innovación importante en la administración municipal fue que los altos funcionarios respondían de las cargas municipales y de los daños que causarían durante su gestión. Es por esto, por lo que debían entregar una fianza o hipoteca como garantía, así como entregar una suma de dinero para los espectáculos y edificios públicos.

Por ahí del año 45 antes de nuestra era, surge propiamente el Estado centralizado en manos de Julio César, con cuya muerte daría inicio el imperio. César, mediante la Ley "Iula Municipalis", reglamentó las libertades municipales, restándoles autonomía a éstas, pero también disminuyéndoles las cargas económicas. Octavio Augusto hace una reforma territorial, estableciendo veinticinco pro-

vincias, siendo unas de ellas imperiales, dependiendo directamente del emperador y las otras del senado, llamadas senatoriales. Las provincias imperiales recibieron un tratamiento privilegiado con respecto a las senatoriales. El régimen municipal se fue unificando, aunque fuera artificialmente, durante el imperio. Comienza en la época de mayor esplendor del imperio romano, su propia decadencia. Sin embargo los excesos que tenían lugar en el centro del poder, le permitieron a las municipalidades mantener una vida relativamente independiente. Las luchas por el poder central, hicieron que se olvidaran de las municipalidades.

Fue Trajano quien realizó el primer acuerdo para establecer la asistencia social en los municipios. Promoviendo un ordenado trabajo de la hacienda pública. concretamente la municipal, se le permite al municipio prestar dinero a las personas que lo solicitaran y que pudieran dar algún bien en garantía. Los intereses que por el préstamo recibiera el municipio, serían utilizados para dar alimentación a los niños pobres de nacimiento libre. Para vigilar el cabal desempeño de la hacienda, Trajano nombra a los *curatores republicoe*, que en cumplimiento de sus funciones de vigilancia, poco a poco ahogaron aún más la autonomía municipal. Caracalla, 212-217, al promulgar la constitución antonina, convirtió en ciudadanos romanos a todos los habitantes del imperio. Se logra así la igualdad política, sumándose a la ya anteriormente conseguida, igualdad civil.

Todos los habitantes del imperio romano tenían así el derecho a la ciudad de Roma. Esta envía magistrados para que gobernaran las administraciones locales. Aumentan las contribuciones territoriales y las propiedades se tienen que abandonar por incosteables. Las tierras menos productivas primero, pero posteriormente aún las productivas, son abandonadas por las fuertes cargas que se imponen para cubrir los gastos del imperio. Las autoridades municipales tienen que cubrir esas cargas debido a su responsabilidad de asumir los daños y las cargas municipales.

A finales del siglo II de nuestra era, a la decadencia existente ya en el imperio romano debido a las luchas intestinas por acceder al poder, se suman las invasiones de los pueblos bárbaros que de esta manera daban rienda suelta a su agresividad. Diocleciano pensó que la única manera de salvar al imperio, era la de fortalecer las medidas centralizadoras, y para ello lo dividió en cuatro grandes prefecturas. Cada una de estas prefecturas se dividieron en varias diócesis, y éstas a su vez en varias provincias. Para dirigir a las prefecturas, se designó a un prefecto, en las diócesis a un subprefecto, y en las provincias a un presidente. Las cargas municipales no disminuyeron, sino todo lo contrario, y a los sufrimientos anteriores se sumaron los abusos de las nuevas autoridades. Se vuelve a las asambleas integradas únicamente por ciudadanos ricos desapareciendo las de arraigo popular.

La situación de los municipios fue empeorando constantemente. Estos tenían que pagar una cuota determinada al imperio que cada vez era más difícil de conseguir debido a la pobreza que en ellos imperaba como consecuencia del abandono de las tierras provocado en gran medida por las invasiones de los pueblos bárbaros. Como las curias municipales respondían de las cargas de los municipios, la gente rica estaba cada vez más renuente a integrarlas ya que esto implicaba su empobrecimiento. Fue así como los municipios se fueron acostumbrando a recibir la protección del poder central, y esto reflejó cada vez menos la potente vida local que en algún momento llegó a existir.

Finalmente, se divide el imperio romano en dos: el de Oriente y el de Occidente. El primero se considera el verdadero continuador de las ideas romanas, mientras que el segundo cae en manos de los pueblos bárbaros. Se sustituyen las antiguas magistraturas por condes, pero el antiguo sistema municipal subsiste.

Los nuevos pueblos invasores traen consigo su propia organización comunal que pasa a enriquecer de alguna manera la ya existente. Sin embargo, la organización de los conquistadores era notoriamente inferior provocando con ello un retraso en el desarrollo de la institución municipal. Se crean de esta manera nuevos Estados, que opacan la supremacía del gobierno comunal, aparecen así los reinos de los visigodos, francos, ostrogodos, lombardos, etc.

En el año 476 de nuestra era, cae el imperio romano de Occidente, fecha convencional para hacer concluir la era antigua y que usaremos nosotros también para concluir el relato sobre la participación del pueblo romano en el desarrollo municipal.

Para finalizar esta etapa de la historia municipal, podemos afirmar de manera contundente, que el municipio es el resultado de la propia evolución social e historia del hombre. Que en sus inicios el hombre se reúne para satisfacer sus necesidades básicas y que esta unión da existencia a una nueva entidad que es la sociedad como tal. En ella se comienzan a diferenciar dos grupos importantes, los que gobiernan y los gobernados. Surgen las ciudades, elemento indispensable para la aparición del municipio. Los nexos de parentesco se sustituyen por los de vecindad y se sustituyen también los intereses religiosos por los intereses de la colectividad. Lo importante ya no es la familia sino la nueva organización político-social. En Grecia el municipio surge aún confundido en la estructura estatal. Por ello se les nombra ciudades-estado ya que las leyes que rigen a la urbe son las mismas que regulan toda la actividad estatal. Aquí surgen las primeras funciones propiamente municipales conservando en la actualidad la mayoría de ellas. La gran virtud de Roma es el perfeccionamiento del régimen municipal a través de la clara diferenciación, ahora sí, del todo que hace el Es-

tado y de una de sus partes, que es el municipio. La administración municipal se define perfectamente y en Roma podemos ver una de las etapas gloriosas de esta institución. Posteriormente decaerá, y tendrá una etapa difícil en la Edad Media, sin embargo, nunca jamás desaparecerá, ya que su esencia lo justifica plenamente. El gobierno más directo e inmediato de la comunidad políticamente organizada.

Para concluir esta etapa nos unimos al pensamiento del maestro Posadas al afirmar que:

“la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio y que cuando el despotismo domina a las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente”.”

“Ibidem, p. 73.

1.5 *El Municipio en España*

Para poder llegar a la instalación del municipio en la Nueva España, es necesario primero ver un breve desarrollo de la institución municipal en España. Fue España la que permitió el paso de algunas de las características del municipio romano a nuestros municipios, así como incorporó otras de las características de que goza ahora nuestra institución municipal.

En España, las ciudades, pueblos y aldeas, se desarrollaron aisladas unas de otras. En sus orígenes existía una organización tribal, en donde eran los jefes de las tribus quienes decidían los asuntos rutinarios dejándole la resolución de los problemas más importantes a la asamblea de tribus. La autonomía histórica de las ciudades, así como el sistema municipal, fortaleció el sentido de independencia en las comunidades españolas, permitiendo que a pesar de tres siglos de dominación por parte de los romanos, subsistiera la institución municipal. Las ciudades españolas hicieron hasta lo imposible por conservar su autonomía del enemigo; es la destrucción de Numancia, que había logrado mantener su independencia, lo que marca el inicio de la nueva organización impuesta por los vencedores. Debido al desarrollado espíritu municipal de las ciudades españolas, los romanos les tuvieron que conceder los máximos privilegios. Al respecto, Cánovas del Castillo señala que:

“constituido después el municipio romano, deferencia otorgada al renombre de sus moradores, dado que no lo acostumbrase el Imperio con las provincias o pueblos que sujetaba a su dominio, conociéronse en España las *curias*, pequeños senados compuestos de un determinado número de decuriones o curiales y los decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente. No en todas las ciudades de la Península era igual esta organización, variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos”.¹⁰

En ese entonces existieron veintiún municipios, cuatro ciudades federadas, y una mayoría de estipendarias, gobernadas por jefes militares, sin leyes ni magistrados.

¹⁰Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*. México, Ed. Porrúa, 1985, p. 71.

Coincidimos con el marqués de Pidal, al afirmar que la época de la dominación visigoda en España, fue una época de transición, en cuanto al régimen municipal. Muchas de las instituciones políticas del pueblo español fueron conservadas. El municipio conservó muchas de las características que tuvo durante el Imperio Romano, pero también vino a recibir nuevas formas en su funcionamiento. El pueblo español se pudo mantener hasta cierto punto al margen de sus conquistadores, de esta manera conservaron su religión, sus costumbres, su lengua, y sobre todo, algunas de las legislaciones que los favorecieron. Surge la figura de un magistrado muy importante que fue el defensor de la ciudad, que representaba a la ciudad en sus relaciones con el poder. El clero nunca dejó de apoyar al municipio en varias de sus actividades, procurando no contradecir de manera evidente los intereses del pueblo conquistador. El pueblo y el clero, perseguían la misma finalidad, y que era exactamente la de recobrar la libertad de España.

Los visigodos celebraron constantemente concilios a partir de que se convirtieron al catolicismo. El Concilio de Toledo se convirtió en una institución siendo el sexto de ellos el que suprimió todo vestigio de libertad municipal. Las ciudades tenían sus gobernadores y las aldeas sus vilicios, que representaban al rey.

No todo fue retroceso, surgieron por parte de los visigodos dos nuevas instituciones muy importantes que fueron, el *placitum* y el *conventus publicus vicinorum*. La primera era la reunión judicial de los hombres libres, mientras que la segunda fue una asamblea integrada de la misma manera que el *placitum*, por hombres libres de la ciudad o del distrito rural, pero que no tenían funciones judiciales sino de carácter administrativas. Tales serían las concernientes a la huída de siervos, amojonamiento, deslinde, etc.

Las finanzas de los municipios se deterioraron severamente y las municipalidades empezaron a hacer notar su descontento. Debido a esto, el Concilio de Toledo a que convocó Recesvinto, restableció los privilegios de las ciudades.

España sería víctima en poco tiempo de otra invasión por parte de otro pueblo, los árabes, que se lanzaron con el ímpetu de su religión y de su fanatismo conquistando a principios del siglo VIII buena parte de la Península Ibérica. Fue de esta manera como el reino visigodo cae derrotado, pero su lugar es ocupado inmediatamente no por las fuerzas de los españoles sino por las del pueblo árabe.

En un principio la dominación de los árabes se repartió en los pequeños emiratos que dividían a la parte ocupada de la península. Posteriormente, en el siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos siendo éstos gobernados por agentes de los califas, lla-

mados también caides o alcaldes, de donde viene el nombre de alcalde. El régimen de los emiratos de la Península Ibérica, correspondía al mismo patrón que subsistía en las ciudades de la costa árabe. Prevalcía en dichas ciudades una situación autonómica muy frágil de los linajes urbanos frente a los funcionarios del príncipe. La organización gentilicia en clanes se conservó en los dewis y los jefes de clan o emires, residieron en la ciudad. Sobre los consejos de ancianos, en los barrios, operó una centralización ejercida por medio de funcionarios turcos. Todo esto implicaba un retroceso en la evolución del municipio español, por lo que en la guerra de reconquista se fortaleció en los españoles la conciencia municipal, jugando la comuna un papel decisivo para aniquilar el dominio de los árabes. Fue por ello que los monarcas cristianos establecían ciudades y pueblos para contener ataques de los árabes y para atraer la atención de la gente y fomentar el poblamiento de esos territorios. Los reyes concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad. Fue de esta manera como se fue logrando un lento pero sostenido avance en la obra de la reconquista. Los navarros logran cruzar el Ebro mientras los asturianos avanzaron por el Duero constituyendo así el nuevo reino de León.

Del *concilium* nace el concejo municipal. Al *judex* lo elige la asamblea de vecinos, ya no siendo necesaria la designación del rey. De igual manera eligen alcaldes que ejercerían las funciones judiciales durante un año. Estos concejos municipales eran autónomos política y administrativamente.

Escude Bartoli comenta que:

“Había dos clases de Concejos, el primero que se convocaba al son de la campana en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en Asamblea General los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Concejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos”.¹¹

Al primero se le llamaba cabildo abierto, siendo el segundo el concejo municipal o cabildo secular, al que se le llamaría posteriormente ayuntamiento.

Los caudillos que participaban en la conquista, obtenían como premio parte de los terrenos conquistados, que convertían en sus propios feudos. Esto se hacía después de haber separado lo que habría de constituir la propiedad del municipi-

¹¹Ibidem p. 80.

pio. Tal costumbre creó muchos abusos por parte de los señores feudales y surgió la necesidad de establecer reglas más estrictas que protegieran a las municipalidades. Fue así como en el año 1020 se reunieron en León los representantes de los municipios que formularon una ley que aprobó Alfonso V, conocida con el nombre de Fuero de León. En dicho fuero se garantizaba la existencia de las administraciones municipales de ese reino, sirviendo esto de modelo para que en otros reinos se obtuvieran fueros similares. A las legislaciones locales se les llamó también Cartas-Pueblas que extendieron los nobles y los reyes a cambio de la cooperación necesaria en la guerra de reconquista.

En la asamblea de vecinos, recaía la soberanía local, que se reunía, como ya dijimos, los domingos al toque de campana, para resolver los asuntos generales y designar a los que habrían de desempeñar los cargos municipales. Se dice que en esos concejos o municipios se decidía la exención de ciertos impuestos, se creaban gremios, ferias, se impulsaba el comercio, favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados y principalmente rechazaban las pretensiones de los nobles y ponían a raya las demasías de los reyes. Estos municipios disponían de fuerza armada para hacerse respetar, constituyendo así cada municipio una patria que contribuye a la liberación de los demás pueblos y a la creación de la patria común. Estos concejos tenían bienes propios y regulaban sus actividades a través de las ordenanzas. Los alcaldes o justicias tenían la jurisdicción civil y criminal, los jurados o fieles se encargaban del cumplimiento de las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas.

En los municipios aragoneses se gozaba de plena autonomía administrativa respetada por el rey y por los nobles. En el Fuero de Jaca, del año de 1064 se concedía a los habitantes de dicha ciudad, derechos y privilegios de los infanzones, que constituían una nobleza militar. Mientras tanto, en León, Alfonso VII reunió unas cortes en el año de 1135, que confirmaron los fueros municipales que regían desde reinados anteriores.

En el año de 1112, las ciudades aragonesas fueron admitidas en las asambleas representativas de las cortes. En Castilla, Alfonso VIII impulsó la vida de los municipios para constituir así un verdadero poder nacional frente a las pretensiones de la nobleza. Admitió a las ciudades en las cortes de Castilla en 1188, otorgando fueros comunales a Cuenca, Santander, Palermo, San Vicente de la Barquera, Navarrete y a otros varios pueblos. Fue así como los municipios castellanos tomaron extraordinaria fuerza y cuando los nobles reclamaron a Alfonso VIII que sancionara los derechos de la nobleza, el rey, sintiéndose apoyado por los municipios, no tuvo miedo en reconocerlos, compilándose así el fuero viejo

de Castilla, que no invadió los privilegios municipales. Juan Agustín García sintetiza en cinco principios generales todos los fueros:

“1 Igualdad ante la Ley, expresamente establecida en el fuero de Cuenca...2 La inviolabilidad del domicilio. 3 Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su concejo...4 Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles ...5 Responsabilidad de los funcionarios”.¹²

Ochoa Campos afirma que por eso se puede decir que:

“Los municipios españoles a semejanza de los ingleses, habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, derecho a elegir los funcionarios municipales y responsabilidad de estos funcionarios, justicia impartida por magistrados elegidos por su concejo municipal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales”.¹³

Fernando III, Rey de Castilla y de León, fomentó las milicias comunales y creó varios ingresos para el sostenimiento de los municipios. El poder de los concejos, según algunos estudiosos, absorbía al poder real. Alfonso X, el Sabio, trató de disminuir las facultades de dichos concejos municipales, a través de un código general que sustituyó los diversos fueros y que se llamó Código de las Siete Partidas. Estaba basado en el derecho canónico y en la legislación romana. Los municipios protestaron por las enormes cargas tributarias que les fueron impuestas. Según palabras de Escude Bartoli:

“entablada la lucha trataron los municipios de robustecerse contra el poder real, asociando sus fuerzas y de aquí nacieron las hermandades de Castilla y de León que fueron verdaderas confederaciones de municipios. Dividióse el territorio de la hermandad en vecindades o circunscripciones”.¹⁴

A finales del siglo XIII, doña María de Molina, habría de defender el trono de su hijo Fernando IV de las conspiraciones de los nobles, apoyándose precisamente en las Hermandades. Los nobles lograron someter bajo su dominio a ciudades enteras aragonesas. En casi toda España las Cortes recibieron en su seno a los procuradores de las ciudades. De esta manera el régimen local se incorporó al gobierno de los reinos, anticipándose de esta manera a lo que los franceses

¹²Ibidem p. 83.

¹³Loc. cit.

¹⁴Ibidem p. 86.

llamarían posteriormente Estado Llano. Con el disfrute de sus fueros los municipios pudieron romper el poder nobiliario y favorecer, así, la constitución de un Estado nacional.

El concejo municipal acabó en las ciudades con el concejo abierto o asamblea de vecinos, pasando así los cargos municipales a manos de la gente adinerada, conservándose solamente en los municipios rurales el concejo popular. En Castilla, el rey respetó los privilegios municipales pidiendo la alianza de las comunas en contra de los señores feudales cuya única intención parecía que era la de dividir. Con Alfonso XI nacieron los concejos municipales castellanos. Bartoli dice al respecto que:

“A propósito de atajar los disturbios y restablecer la paz y la tranquilidad pública nombró a los magistrados municipales en varias poblaciones, que en nombre del rey administrasen justicia y presidiesen el concejo... ese fue precisamente el momento histórico en que principian a tomar forma los actuales municipios, reduciendo las comunidades semi-republicanas, semi-feudales, a simples corporaciones administrativas, con mayor o menor intervención en ellas del poder central”. (*Reforma Municipal* p. 87)¹⁵

Enrique II, para obtener el trono, dispensó a las ciudades de Castilla y León del pago de algunos impuestos. Juan I confirmó las franquicias y libertades de los pueblos en las Cortes de Burgos, en 1379. Enrique III obtuvo de las Cortes una autorización para cobrar subsidios sin la necesidad de consultar previamente a los representantes de las ciudades, protestando por ello los municipios y pidiendo que los relevase del pago de las dietas que cobraban sus diputados. Esto les fue concedido pero con resultados negativos, ya que no pudieron ya más ir a Cortes los representantes del Estado Llano. Por si esto no hubiera sido suficiente para afectar la autonomía municipal, el mismo monarca en el año de 1396, nombró corregidores que ejercieron la autoridad superior en las ciudades de importancia. De esta manera, iba teniendo cada vez más presencia el poder central español, aunque seguía siendo más importante la participación en el régimen comunal. La centralización, comienza a percibirse con Alfonso XI al limitar el número de los miembros al concejo municipal y suprimir su carácter electivo. Los reyes aprovecharon la conquista de ciudades para nombrar regidores a perpetuidad, lo que se hizo muy frecuente en el siglo XV.

A partir de la segunda mitad del siglo XV tomó fuerza la centralización en el reino de Castilla. Ahí, los representantes de las ciudades comenzaron a escasear. Los reyes católicos trataron de someter a la nobleza apoyándose en los municipios o comunidades. Crearon así las milicias populares con el nombre de

¹⁵Ibidem p. 87.

Santa Hermandad, que dependían de los municipios y que suprimían al mismo tiempo las prerrogativas de la clase noble. Estas milicias populares tenían amplísimas atribuciones para procesar y castigar a delincuentes. Los pueblos prosperaron y los ayuntamientos aumentaron su autoridad y prestigio en toda España, pero una vez dominados los nobles por los reyes católicos se produce una alianza entre los primeros y la nobleza para aniquilar la autonomía de los municipios consumándose así la centralización municipal. Carlos I de España y V de Alemania, a pesar de haber jurado respetar los fueros de las ciudades, redujo a las mismas a servidumbre. En las Cortes de la Coruña se enfrentaba al partido imperial, el partido español, integrado por diputados de las municipalidades. Varias ciudades realizaron actos de protesta ante las arbitrariedades cometidas por el poder imperial. Ante la represión de que fueron víctimas varias de ellas se alzaron en armas; entre las más destacadas se cuentan a Valladolid, Avila, Burgos, Cuenca, Salamanca, Guadalajara, Madrid, Soria, Alcalá, Toro, León, Zamora y Sevilla. En 1519 la ciudad de Toledo arengó a las demás ciudades castellanas con el propósito de poner un límite a los excesos de Carlos V. Fue el ayuntamiento Toledano quien asumió la dirección del movimiento. En 1520 se reunieron en Avila representantes de quince ciudades y villas castellanas constituyendo una Junta Santa, que defendía la libertad municipal. Se declara así la guerra de las comunidades el 31 de octubre de 1520. La revolución se inició en Segovia y se obtuvieron algunas victorias, pero lamentablemente el 21 de abril del año de 1521 el ejército imperial se encontró con el de los comuneros en Villalar, resultando vencedoras las huestes de Carlos V. Toledo todavía se mantuvo durante más de diez meses de sitio. Con esta derrota terminó la libertad de autonomía de los municipios dándole paso al absolutismo. Fue este municipio debilitado el que llegó a América.

Contenido

Capítulo II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO

35

2.1	LOS AZTECAS	37
	a) Organización Política de los Aztecas	39
	b) La Cultura Azteca	43
2.2	EL MUNICIPIO EN LA COLONIA	46
	a) La Colonia y su importancia	46
	b) Proceso de descubrimiento y conquista	46
	c) Instalación del primer Ayuntamiento Metropolitano	50
	d) Ordenanza de Felipe II	51
	e) El Adelantado	52
2.3	ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA NUEVA ESPAÑA	54
	a) Dispositivo Central Peninsular	54
	b) Dispositivo Central Novohispano	56
	1) El Virrey	56
	2) La Audiencia	58
	c) Dispositivo Provincial y Distrital	58
	d) Los Dispositivos Locales	59
2.4	EL CABILDO ESPAÑOL	61
	a) Funciones del Cabildo	61
	b) Composición del Cabildo	64
	c) La Hacienda Municipal	68
2.5	LOS CABILDOS INDÍGENAS	70

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS
DEL MUNICIPIO
MEXICANO

2.1 *Los Aztecas*

Si queremos hacer un estudio completo de la institución municipal en nuestro país, no podemos de ninguna manera pasar por alto a la culturas indígenas que existían en nuestro territorio antes de la llegada de los españoles. Todas ellas han dejado una huella imborrable en la forma de ser del México de nuestros días. Cada cultura sigue muy presente en las diferentes zonas del país donde se asentaron. Así sucede en el caso de los aztecas que conforme más estudiamos, más nos maravillamos de ver cuán aztecas somos hoy en día.

La ciudad imperial de los aztecas fue México-Tenochtitlan cuyo nombre nos dice ya mucho sobre sus orígenes. Es el lugar del *tenochtili*, “nopal de tuna dura”. Para otros su nombre viene de la palabra *metztli*, luna y de *xictli*, ombligo o centro. México sería de esta manera, la ciudad que está en medio de la luna o de la laguna. Así era como se llamaba la laguna de México, Metzliapan.

Una de las historias tradicionales nos narra cómo los viejos aztecas encontraron dentro de un carrizal algunos de los animales y plantas que el dios Huitzilopochtli les había anunciado. Estos consistían de un sauce blanco, la rana y el pez blancos; Huitzilopochtli llamó al sacerdote Cuauhcoatl y le dijo:

“¡Oh Cuauhcoatl!. Habéis visto ya y os habéis maravillado con todo lo que hay dentro del carrizal. Oid, empero, que hay algo más que no habéis visto todavía; idos incontinenti a ver el tenochtili en el que veréis se posa alegremente el águila... allí estaremos, dominaremos, esperaremos, nos encontraremos con las diversas gentes, pecho y cabeza nuestros; con nuestra flecha y escudo nos veremos con quienes nos rodean, a todos los que conquistaremos... pues ahí estará nuestro poblado, México-Tenochtitlan, el lugar en que grita el águila, se despliega y come, el lugar en que nada el pez, el lugar en que es desgarrada la serpiente, México-Tenochtitlan, y acaecerán muchas cosas!”.¹⁶

Este es el origen legendario de la que será posteriormente la ciudad más impresionante de su tiempo, origen así mismo de una cultura y civilización que combinada posteriormente con la sangre española, hará al pueblo mexicano.

¹⁶Jacques Soustelle, *La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista*, Trad. de Carlos Villegas, México, Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 20.

La vida de los aztecas en sus inicios no fue nada fácil. Provenían ellos de una región mítica llamada Aztlán. Habían llegado a esta zona con una avalancha de pueblos emigrantes provenientes de diferentes regiones y juntos destruyeron al Imperio Tolteca estableciéndose posteriormente sobre sus ruinas y procurando también después aparecer como herederos de esa estupenda civilización. En el año de 1276 los mexicas se establecieron en el área de Chapultepec donde permanecen hasta que sufren una terrible derrota siendo llevados prisioneros a Culhuacan, pueblo de descendencia tolteca. Los culhuas les dieron tierras a los aztecas en una zona cerca de Tizapán, con la ilusión de que la enorme cantidad de serpientes que en ella vivían acabarían con ellos, pero esto no fue obstáculo para que los aztecas comenzaran a limpiar esa zona y poco a poco fueron creando en ella una área digna para vivir. Su alimentación debió haber sido muy precaria. Alimentándose de los animales y de las plantas que encontraron cerca. Se dedicaron, como las demás tribus ribereñas, a la caza de aves acuáticas y a la pesca; careciendo de los elementos indispensables para la construcción de sus viviendas, fueron a comprar madera, tablas y piedras a los pueblos de la orilla del lago. Con estos elementos lo primero que construyeron fue el templo de su dios protector Huitzilopochtli. Se piensa que el templo de Huitzilopochtli fue construido en el mismo lugar en donde se dice apareció el águila y la serpiente. Esto fue en la única zona rocosa que existía en esa área, ya que las demás tierras eran muy pantanosas y no hubieran resistido el peso. Posteriormente todos los templos dedicados a dicho dios, fueron construidos en la misma área, sobre las ruinas de los anteriores.

Fue alrededor de ese templo donde se construyeron posteriormente los edificios imperiales y de ahí partieron los ejes que marcarían el crecimiento de la ciudad. En la medida en que la población aumentaba, asimismo, aumentaron las obras para ganarle tierra al lago; un ejemplo notable fue el caso de la isla donde se encontraba Tlatelolco, que en sus inicios se encontraba separada de Tenochtitlan por un brazo del lago y que posteriormente constituyó un barrio más de esta impresionante urbe. Fue precisamente en el año de 1473 cuando los aztecas invadieron Tlatelolco y se apoderaron del gran templo.

La ciudad de Tenochtitlan abarcaría unas mil hectáreas de superficie, comparable con la extensión de Roma, en el interior de la Muralla de Aureliano, que tenía una superficie de 1386 hectáreas. Su población en el año de 1521 es difícil de calcular, pero algunos estudiosos, tomando en cuenta la cantidad de tributos que ésta recibía y el tamaño mismo de la ciudad, calculan que debió haber tenido una población de no menos de ochenta mil habitantes. Este número no parece muy grande, pero sería conveniente comparar a Tenochtitlan con las otras ciudades que existían en ese entonces en el mundo. Ciudades como París, Venecia, Milán y Nápoles pasaban difícilmente de los 100 000 habitantes. Sevilla

que era la ciudad española más grande, no llegaría ni a los cuarenta y cinco mil. Fue por ello por lo que a los conquistadores les pareció una ciudad impresionante y en relación a la plaza principal, que más o menos se localizaba en lo que hoy es el Zócalo, los soldados que habían estado en Venecia y en Bizancio, dijeron que nunca habían visto algo igual.

En 1376 los mexicas tienen un verdadero monarca, descendiente a través de Culhuacan de la sangre real de los toltecas. Ya hemos comentado que los toltecas habían sido la gran cultura anterior a estos pueblos y que todos ellos buscaron de alguna manera aparecer como los herederos de tan grande civilización. Los aztecas lo logran a través del pueblo de Culhuacan y es así como unen su historia a un pasado glorioso. Con su cuarto rey Itzcoatl se unen a otros pueblos y derrotan a los tepanecas. Es así, como los mexicas son por primera vez realmente independientes y empieza así su carrera imperial. El fundador del imperio es Moctezuma I, que gobierna hasta 1469.

“Moctezuma no sólo fue un gran conquistador, sino el organizador del nuevo estado, un constructor y un patrono de las artes; trajo notables arquitectos de Chalco, para edificar su ciudad y los famosos orfebres de la mixteca para labrar espléndidas joyas que en el siglo XVI asombraron a Europa. Las antiguas chozas fueron reemplazadas por edificios de piedra construidos según un plan general”.¹⁷

Moctezuma II fue electo emperador en el año de 1502. Reinaba un imperio del tamaño de Italia moderna, habitado por una infinidad de pueblos con lengua y costumbres diversas. Asimismo, la geografía era heterogénea gozando de toda clase de climas y regiones.

a) Organización Política de los Aztecas.

La base de la sociedad azteca y de la división territorial, que es la proyección de la sociedad sobre la tierra, era una unidad llamada *Calpulli*. Quiere decir, grupo de casas o bien casa cercada, *Chinancalli*. Este último término fue traducido por los españoles como barrio y por los americanos modernos como clan. El barrio se refiere más bien a una agrupación territorial, mientras que el término clan lleva una fuerte carga sociológica en la que existen fuertes reglas matrimoniales y de descendencia, así como la existencia de un *Totem*.

¹⁷Daniel Cosío Villegas, *Historia Mínima de México*, Méx. Colegio de México, 1984, p. 22.

El maestro Ochoa Campos señala que nuestra organización política y social en esos tiempos descansaba en el clan y en la tribu. Incluso Gonzalo Aguirre Beltrán llega a sostener que:

“el llamado —y mal llamado por cierto— Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos, todavía se hallaban presentes, a fines del siglo pasado en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos *Tecuhtlis* no eran monarcas, sino simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes”.¹⁸

Por su parte, Jaques Soustelle afirma: “me inclino a pensar que los antiguos españoles comprendieron la realidad mejor que los arqueólogos de hoy. La palabra “clan”, que evoca ciertas reglas matrimoniales y de descendencia y hasta un “totem”, me parece menos conforme a los hechos conocidos que la palabra “barrio”, que designa una entidad territorial”.¹⁹ Continúa diciendo que “El *Calpulli* era ante todo un territorio, propiedad colectiva de cierto número de familias que se lo reparían para explotarlo. Poseía una rudimentaria administración autónoma que regía un jefe electo, el *Calpullec*, y un templo particular”.²⁰ Aguirre Beltrán insiste en su idea de clan añadiendo: “El *Calpulli*, constelación cultural semejante a la gens griega o al clan escocés, ha sido llamado por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado”.²¹

Ochoa Campos, comentando a Aguirre Beltrán, en el sentido de que el *Calpulli* se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la explotación de la tierra, dice que es por ello, un verdadero clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario. Ochoa Campos sí ve en el *Calpulli* a un municipio, aunque sea primitivo.

Jaques Soustelle sostiene que probablemente los *Calpulli* fueron la célula esencial de la tribu desde la peregrinación hasta la fundación de la ciudad, pero se pregunta hasta qué punto lo siguió siendo Alfonso Caso en su libro sobre la “Evolución Política y Social de los Aztecas”, dice que los aztecas llegaron a Tenochtitlan después de una larga peregrinación “divididos en cuatro parcialidades que se conservaron después, una vez establecidos en la ciudad de México, formando los cuatro barrios principales en los que se dividió la Metrópoli. Seguramen-

¹⁸Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 31.

¹⁹Jaques Soustelle, *ob. cit.* p. 25.

²⁰Loc. cit.

²¹Moisés Ochoa Campos, *ob. cit.* p. 32.

te estas cuatro parcialidades eran algo más que clanes y su unión formaba la tribu. Es casi seguro que cada una de estas parcialidades se dividía a su vez en un número mayor o menor de clanes. Al principio se enumeran 7 y más tarde 15 ó 20, y estos clanes también persistieron después del establecimiento de Tenochtitlan y formaron los llamados *Calpullis*, que los españoles tradujeron por "barrio".²² Se puede decir que Alfonso Caso también sostiene la idea de que el *Calpulli* es un clan. Por su parte Soustelle afirma que los aztecas llegaron divididos en *Calpullis* y que la división de la ciudad en cuatro barrios es posterior y perseguía finalidades administrativas y gubernamentales.

Sea cual fuera la realidad sociológica del *Calpulli*, en donde todos coinciden es en afirmar que era sin duda la base de la organización social y política del Estado Azteca.

En un principio la estructura de la sociedad azteca era muy simple. En ella no se diferenciaban aún funciones sociales. Cada jefe de familia, era a la vez guerrero y agricultor, y tomaba parte en las discusiones de los asuntos importantes junto con otros jefes de familia. Sólo los encargados de transportar al dios Huitzilopochtli, los sacerdotes, tenían una jerarquía mayor en el grupo, teniendo además un cierto mando militar.

Ya en el siglo XVI la sociedad se encuentra perfectamente estructurada y existe una clara diferenciación de clases sociales. Por un lado las clases privilegiadas constituidas por los sacerdotes, los militares y los comerciantes; por otro lado, el pueblo formado por los artesanos y campesinos, y finalmente los esclavos. El Estado sustituye a la tribu, existe una administración interior y una política exterior. En la cima del edificio estatal, sobresale la figura del emperador, *Tlahtoani*, rodeado de sus funcionarios y consejeros. En un principio una democracia tribal, ahora una monarquía imperialista.

El *Tecuhtli*, dignatario, señor, era como se les nombraba a la clase dirigente, ya sea de carácter militar, administrativo o judicial. Se llegaba a ser *Tecuhtli*, por elección o por designación, y recaía generalmente sobre un miembro de la misma familia para una función determinada. En la práctica, la mayoría de las veces es un hijo o un sobrino y hasta un hermano del *Tecuhtli* local, quien lo sucede en la dirección de la aldea, ciudad o barrio. Era el emperador el que designaba a tal dignatario. Vive en el *Tacalli* o palacio, cuyo sostenimiento está asegurado por los pobladores de la aldea o ciudad; se le asignan algunas tierras que son trabajadas para él y de las cuales recibe el producto. Es el representante

²²Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massicu, Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México, Méx., UNAM, 1978, p. 25.

de su pueblo ante las autoridades superiores. Debía defender a la gente contra cargas excesivas, contra la usurpación de sus tierras. También tenía funciones judiciales, ya que ante él, se ventilaban los litigios. Militarmente, era quien conducía a su gente en los combates en que se involucraba el pueblo azteca. Vigila el cultivo de los campos y la entrega de los tributos al *calipixque*, de la administración imperial.

Cada barrio o *Calpulli*, tenía su propio jefe o *Calpullec*, electo de por vida por los habitantes, con la conformidad del soberano. Esto último es muy importante para apreciar si es que es cierto que existía autonomía plena en el *Calpulli*. Era electo por el pueblo, pero se necesitaba la aprobación del Emperador. El *Calpullec*, estaba asistido por un consejo de ancianos, que serían sin duda los más notables de las familias. Sus funciones eran del todo parecidas a las del *Te-cuhltli*, de las aldeas o ciudades. Su función principal era la de proteger y defender a sus ciudadanos. Pero debía especialmente tener al día el registro de las tierras colectivas pertenecientes al *Calpulli*, cuyo usufructo era distribuido por parcelas entre las distintas familias. Las familias tenían derecho de trabajar dichas tierras y gozar de sus productos bajo ciertas condiciones. El *Calpullec* debía vigilar que todas las tierras se trabajaran y anotar todos los cambios que en la explotación de la tierra ocurrieran. El jefe del barrio estaba exento del pago del tributo, sin embargo, tenía que asumir gastos muy considerables ya que generalmente en su casa se reunía el Concejo y tenía que atenderlos con todas las consideraciones. Los integrantes de su *Calpulli*, trabajaban sus tierras y le proporcionaban el servicio doméstico. "Si bien era jefe teórico de las instituciones comunales, debía ceder el templo local al *Quacuilli*, sacerdote de barrio que lo relevaba de la categoría sacerdotal, y la "casa de los jóvenes" a los guerreros instructores nombrados desde lo alto".²³

Dice Torquemada que todos los días tenía que presentarse el *Calpullec* a Palacio a recibir órdenes. Soustelle al referirse al *Calpullec*, dice: "jefe tradicional, vestigio de una fase ya superada, se hallaba como preso en las mallas de una organización administrativa centralizada que pertenecía al Estado y no a las comunidades locales".²⁴ Estas descripciones de Jaques Soustelle no nos dejan hacernos muchas ilusiones sobre la autonomía de los *Calpulli*, elemento indispensable para poderlos considerar como verdaderos municipios dentro de la organización estatal azteca. Efectivamente sus autoridades eran elegidas por el pueblo, pero ya vemos que se necesitaba la aprobación del soberano. Las funciones de sus autoridades locales fueron asumidas en gran medida por las auto-

²³Jaques Soustelle, *ob. cit.* p. 56.

²⁴Loc. cit.

ridades centrales o imperiales. Tenochtitlan puede ser considerada al estilo de las ciudades griegas, como una ciudad-estado, en las que las autoridades locales y las autoridades estatales no se encuentran aún bien diferenciadas. Sin embargo, no hay duda de que efectivamente, la sociedad azteca constituyó un verdadero Estado. Su desarrollo cultural, técnico, su expansión territorial, su comercio, y muchos otros hechos no nos pueden permitir concluir como lo hizo Aguirre Beltrán, de que se trataba de una mera confederación de tribus. Esto implica no reconocer el gran avance y desarrollo que alcanzó la sociedad azteca a finales del siglo XVI.

Virgilio Muñoz y Ruiz Massieu señalan que “los *Calpullis* realizaban múltiples funciones de carácter económico, político, social y religioso, que sólo pueden darse en sociedades con un alto grado de desarrollo.”²⁵

Fue así el *Calpulli* la célula primaria en el Imperio Azteca en donde los lazos de la sangre y los territoriales fueron sustituidos por vínculos plenamente políticos, religiosos, culturales, jurídicos, etc. Probablemente el *Calpulli* en sus orígenes, tuvo su fundamento en el clan, pero posteriormente se convirtió en una división territorial de carácter administrativo, de acuerdo a los intereses del Estado imperial. Existían autoridades locales, pero gozaban de muy poca autonomía, lo cual no permitió que se diera en Tenochtitlan un fenómeno similar al que ocurrió en Roma, en donde la autoridad local adquiere plena diferenciación y autonomía de la estatal. Sin embargo muy probablemente este fenómeno hubiera ocurrido de no haberse dado la conquista por parte de los españoles. Conuerdo con Jaques Soustelle, en que la sociedad azteca era una sociedad en plena evolución y en constante progreso, por lo que no se encontraba ya en un estado bien consolidado, sino que, por el contrario, buscaba su propio perfeccionamiento. Si se le puede llamar o no municipio primitivo al *Calpulli*, es cuestión de criterios. Sin duda, es un antecedente de la organización municipal; y además si queremos ser coherentes con lo dicho en otras páginas, no podemos juzgar a esa institución con los criterios actuales. Sin embargo, es claro el diferente grado de desarrollo que logró el *Calpulli*, con relación al Municipio Romano e incluso con la administración de las ciudades-estado griegas.

b) La Cultura Azteca.

Es una pena que no podamos comentar mucho más sobre la cultura azteca ya que para efectos del trabajo sólo es necesario hacer mención sobre la organización política y social que constituía el *Calpulli*. Quiero hacer referencia al grado de educación y cultivo de las buenas maneras que adquirió este pueblo. Esto

²⁵Virgilio Muñoz, ob. cit. p. 28.

es clara señal de que el pueblo azteca era ya toda una civilización y no únicamente un conjunto de tribus organizadas. Cuando un pueblo le da importancia al dominio de sí mismo, es que muchas cosas ya han sido dominadas.

El pueblo azteca pensaba que un hombre civilizado es ante todo aquél que se sabe dominar, que no hace ostentación de sus sentimientos —salvo cuando es pertinente hacerlo, y dentro de las formas convencionales—, que observa en todas las circunstancias una actitud digna, un comportamiento correcto y discreto. Las buenas maneras eran muy importantes entre los aztecas ya que esto hablaba de la cualidad de uno y de la jerarquía social que se ocupaba. Con relación a la gente que no observaba buenas maneras, ellos opinaban que:

“Ningún soberbio, ni erguido, ni presuntuoso, ni bullicioso, ha sido electo por señor; ningún descortés, malcriado, deslenguado, ni atrevido en hablar, ninguno que habla lo que se le viene a la boca, ha sido puesto en el estrado y trono real; y si en algún lugar hay algún senador que dice chocarrerías y palabras de burla, luego le ponían un nombre: *Tecucuecuetli*, que quiere decir truhán; nunca a ninguno fue dado algún cargo notable de la república que fuese atrevido, o disoluto en el hablar, o en burlar”.²⁶

Un verdadero señor debía mostrarse muy humilde, obediente, no erguido ni presuntuoso, muy cuerdo y prudente, muy pacífico y reposado. Aquí apuntaremos algo de lo que le decía un padre a su hijo:

“no te arrojes a la mujer como el perro se arroja a lo que ha de comer”...

“Conviene que hables con mucho sosiego, ni hables apresuradamente, ni con desasosiego, ni alces la voz... tendrás tono moderado, ni bajo ni alto en hablar, y sea suave y blanda tu palabra”. “En las cosas que oyeres y vieres, en especial si son malas, disimula y calla”. “No seas curioso en tu vestir, ni demasiado fantástico... ni tampoco traigas atavíos rotos o viles”. “En la calle o en el camino anda sosegadamente, ni con mucha prisa ni con mucho espacio...; los que no lo hacen así, llámanlos, *Ixtotomac Cuecuetz*, que quiere decir persona que va mirando a todos lados, como loco, y persona que va andando sin honestidad y sin gravedad, tampoco irás cabizbajo, ni inclinada la cabeza de lado, ni mirando hacia los lados, porque no se diga de ti que eres bobo o tonto o malcriado y mal disciplinado”.

En las comidas:

“no comas muy aprisa, no comas con demasiada desenvoltura, ni des grandes bocados en el pan, ni metas mucha vianda en la boca, porque no te anuzgues, ni traques lo que comas como perro..., no despedaces el pan, ni arrebatas lo que está en el plato; sea sosegado tu comer, porque no des ocasión de reír a los que están presentes. Al principio de las comidas lavarte haz las manos y la boca; y después de haber comido harás lo mismo”.²⁷

²⁶Jaques Soustelle, ob. cit. 222.

²⁷Loc. cit.

Todo esto se refiere a lo que los aztecas consideraban como necesario para ser visto como un hombre honrado. Algunas de estas ideas nos pueden parecer exageradas pero creo que en su mayoría y adaptándolas a la actualidad siguen siendo muy vigentes.

Uno de los discursos más bellos es el que se le decía al señor cuando había sido elegido emperador. Se veía como una posición de enorme responsabilidad en la que el soberano debía cuidar de los intereses de su pueblo. No era una posición para enriquecerse u obtener ventajas. Lo que los aztecas decían al respecto debiera ser una norma a seguir. Esto es lo que hace un mandatario con pleno sentido de su responsabilidad.

“¡Oh señor!, se le decía, vos sois el que habéis de llevar la pesadumbre de esta carga, de este reino, señorío o ciudad! Vos señor, habéis de poner vuestras espaldas debajo de esta carga grande, que es el regimiento de este reino; en vuestras espaldas y en vuestro regazo, y en vuestros brazos pone nuestro señor dios, este oficio y dignidad, de regir y gobernar a la gente popular, que son muy antojadizas y muy enojadizas. Vos señor, por algunos años los habéis de sustentar y regalar, como a niños que están en la cuna... Pensad, señor, que vais por una ioma muy alta y de camino muy angosto, y a la mano izquierda y a la mano derecha hay grande profundidad... sed templado en el rigor, en el ejercitar vuestra potencia... nunca mostréis los dientes del todo, ni saquéis las uñas cuando podáis... regocijad y alegrad a la gente popular con juegos y pasatiempos convenientes, porque con esto cobraréis fama y seréis amado... ¡Oh señor! entre vuestro pueblo y vuestra gente debajo de vuestra sombra, porque sois un árbol que se llama *Pocholl*, que tiene gran sombra y gran rueda, donde muchos están puestos a su sombra y a su amparo...

“No debéis de decir, ni hacer cosa alguna arrebataadamente, oid con sosiego y muy por entero las quejas e informaciones que delante de vos vinieren...; no seais aceptador de personas, ni castigéis a nadie sin razón... Mirad señor, que en los estrados y en los tronos de los señores y jueces no ha de haber arrebataamiento, o precipitamiento de obras, o de palabras, ni se ha de hacer alguna cosa con enojo... y no habléis a nadie con ira, ni espantéis a ninguno con ferocidad. Conviene también oh señor nuestro, que tengáis mucho aviso en no decir palabras de burlas o de donaires, porque esto causará menosprecio de vuestra persona... Ahora os conviene tomar corazón de viejo y de hombre grave y sereno... no os deis a las mujeres... No penséis, señor, que el estado real y el trono y dignidad que es deleitoso y placentero, que no es si no de grande trabajo, y de grande aflicción y de gran penitencia”.²⁶

²⁶Ibidem p. 226.

2.2 El Municipio en la Colonia

a) La Colonia y su Importancia

Iniciaremos ahora el estudio de esta parte de nuestra historia que tanta importancia tiene para la formación de la esencia misma de la mexicanidad. A partir de la conquista y durante los tres siglos que dura el dominio español, se van perfilando las características de una nueva nación. Es durante la Colonia y el siglo XIX donde se crean las estructuras básicas de México. Es en este lapso en el que el pueblo mexicano define su rumbo y marca la pauta a seguir. Las ideas políticas, económicas y sociales que aún ahora defendemos fueron definidas en ese periodo.

Para México, el siglo XVI, es el siglo de la conquista. Ya hemos explicado en el inciso anterior cuáles eran las características de los pueblos indígenas que habitaban el territorio mexicano. Hemos hablado del enorme grado de civilización que alcanzaron. Pero al mismo tiempo se hace notoria la enorme diferencia entre ambas culturas. Diferencia que se hizo patente en la lucha misma. Terrible desigualdad entre los medios empleados por los españoles en el ataque y el de los indios en la defensa. Concepciones del mundo prácticamente antagónicas. Pero si efectivamente eran diferentes entre sí, no por eso podremos decir que era una superior a la otra. El que una cultura pareciera ser más débil no la hace menos. Simplemente eran dos pueblos en expansión y la fuerza permitió que uno se impusiera sobre el otro. Se puede hablar de una conquista mutua, ya que en el pueblo mexicano actual se pueden observar con toda claridad características heredadas de ambas culturas. Como ya mencioné antes, es asombroso ver hoy en día cuan aztecas o indígenas seguimos siendo; de igual manera la influencia española no es menos evidente. Somos un pueblo híbrido, mestizo, con lo mejor y lo peor de ambos mundos. Conocer cada vez mejor nuestros antecedentes nos ayudará a comprender nuestra verdadera esencia y al ver la gloria de nuestro pasado podremos ver con claridad lo prometedor de nuestro futuro.

b) Proceso de Descubrimiento y Conquista

Al tiempo de producirse los descubrimientos colombinos existía en España una unidad dinástica pero no una unidad nacional. A pesar de estar unidos en ma-

trrimonio Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, mantenían estos dos reinos su propia personalidad política y administrativa. En las tierras de Castilla regía el derecho castellano, y en las de Aragón, se mantenían derechos particulares como el aragonés, catalán, valenciano y mallorquín. Estas circunstancias aunadas al hecho de que fuera Isabel de Castilla la que patrocinare los proyectos de Colón explican que los territorios por él descubiertos quedaran incorporados políticamente a la corona de Castilla, y que por lo mismo, fuera el derecho castellano y no los otros, el que desde España se proyectase sobre estas tierras del nuevo mundo. Sin embargo, debido a las enormes diferencias existentes entre estas nuevas tierras y las peninsulares, así como a la fortaleza de varias instituciones indígenas, se consideró pertinente que se respetase la vigencia de las primitivas costumbres jurídicas de los indígenas sometidos, en tanto no estuvieren en contradicción con los intereses supremos del Estado español. Es por ello, que el elemento indígena vino a influenciar la vida del derecho y las instituciones políticas, económicas y sociales de estos nuevos territorios. Con el tiempo surgió la necesidad de dictar nuevas normas desde la Metrópoli o desde la Colonia misma para regular situaciones que no estaban contempladas en el derecho castellano ni en las costumbres indígenas, creándose así el nuevo derecho indiano que tanta importancia tuvo durante la Colonia.

El descubrimiento, conquista y colonización de América española —según Ots Capdequi—, fue una obra eminentemente popular; significa esto que en las expediciones descubridoras “predominó el esfuerzo privado, individual, sobre la acción oficial del Estado”.²⁹

El título jurídico que sirvió de base a todas las expediciones de descubrimiento fue la capitulación o contrato otorgado entre la corona o sus representantes y el jefe de la expedición proyectada. Estas capitulaciones recuerdan a las Cartas Puebla de la edad media castellana. Allí se fijaban los derechos que sobre los nuevos territorios se reservaba la corona y las mercedes concedidas a los participantes en la empresa descubridora. Como consecuencia jurídica de este sistema preponderadamente privado está la de que la fuente primera y principal del nuevo derecho de los territorios, la constituyeron las capitulaciones. Cada capitulación constituyó el código fundamental en el territorio a su amparo descubierto. En sus orígenes el derecho de los nuevos territorios surgió de estas capitulaciones pero posteriormente al ir tomando la corona más fuerza y presencia fue imponiendo las reglas del derecho castellano. También se ha mencionado que surge el derecho indiano, para cubrir las lagunas que no regulaban ninguno de los derechos anteriores y por lo mismo tiene este último una característica casuísti-

²⁹J.M. Ots Capdequi, *El Estado Español en las Indias, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 16.*

ca. Fue éste básicamente el sistema jurídico que reguló los casi 300 años que duró la Colonia.

“Sabido es que el descubrimiento de México se llevó a cabo desde la Isla de Cuba, gobernada en ese entonces por Diego Velázquez. La primera expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdova, quien tocó tierras mexicanas el 10. de marzo de 1517. Posteriormente Juan de Grijalva en 1518 llegó a las costas de Cozumel; siendo en abril de 1519 cuando Hernán Cortés, comandando la tercera expedición española, arriba a la Isla de San Juan de Ullua frente a la costa de lo que ahora es el Estado de Veracruz”.⁴⁰

Diego Velázquez confirió a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición destinada a explorar las tierras que estaban al occidente de la Isla de Cuba, suscribiendo entre ellos un convenio bilateral que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla española, invocando como primer poderdante al rey de España. He aquí la figura jurídica que permitió a Cortés realizar el viaje de exploración a tierras continentales. Antes de salir Cortés de la isla, se vio precisado a eludir a los enviados de Velázquez, que al parecer arrepentido quería quitarle el mando y aprehenderlo. Fue así que el día 16 de febrero de 1519 Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura. Cortés llega a suelo continental mientras Velázquez organiza una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con instrucciones de destituirlo.

Cortés al ver el problema que tenía enfrente, buscó la manera de enfrentar al enemigo, y al mismo tiempo regularizar su situación legal para legitimar la empresa que estaba a punto de iniciar. Cortés era un hombre astuto y preparado, lo que le permitió encontrar la forma más adecuada de resolver su problema. Su solución consistió en crear en territorio americano la institución municipal para que fuera ésta la que le proveyera de los poderes necesarios para iniciar la conquista. De esta manera lograría desligarse del compromiso contraído con Diego de Velázquez. Fue así que mandó buscar un sitio apropiado para fundar esta nueva ciudad, encontrándolo Montejo en un paraje llamado Quiahuiztla. Surgen dificultades entre el grupo del ejército de Cortés adicto a Velázquez, cuando el primero da la orden de marchar hacia ese sitio. Cortés decide que saldrán al día siguiente para Cuba, pero sus simpatizadores logran convencer al grupo disidente y es por ello por lo que el día 22 de abril de 1519 se funda la ciudad en el sitio en el que se encontraban acampando. Para este acto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló un horca en las inmediaciones. La nueva población se llamó la Villa Rica de la Veracruz, por haber desembarcado en Viernes Santo de la Cruz. En dicho ayuntamiento se eligieron alcaldes ordinarios a Portoca-

⁴⁰Virgilio Muñoz, *ibid.* cit. p. 31.

rrero y Montejo, Regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, Alguacil Mayor a Juan de Escalante, Capitán de Entradas a Pedro de Alvarado, Maestro de Campo a Olid, Alférez del Real a Ochoa y a un Alonso Romero, y Escribano a Diego Godoy. Ya establecido el Ayuntamiento éste le llamó a Cortés y revisó los poderes que le había conferido Velázquez, los declaró cesados y le dieron en representación del Rey la nueva designación de Capitán del Ejército y Justicia Mayor. Con este último nombramiento, Cortés se convertía en el defensor legal del municipio teniendo así derecho para repeler la intromisión del gobernador de Cuba y de su ejército.

Cortés tomó posesión de los territorios en nombre del Rey, reservó al Monarca el quinto del botín, y procuró el sometimiento pacífico de los naturales. En las ordenanzas de Tlaxcala, Cortés manifestó cuál era la finalidad de la conquista y señaló que:

“Desde ahora protesto en nombre de su católica majestad que mi principal intento es hacer esta dicha guerra y las otras que hiciere por traer y reducir a los dichos naturales al dicho conocimiento de nuestra fe y creencia, y después sojuzgar, supe-ditar debajo del yugo y dominio imperial y real de su santa majestad a quien jurídicamente pertenece el señorío de todas estas partes”.³¹

El primer municipio de la nueva España nos recuerda el papel que jugó el municipio peninsular en la reconquista. Ambos llenaban necesidades militares y políticas ajustando los vínculos de vecindad. Ochoa Campos señala que: “En España, el municipio fue la base de la reconquista. En América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aun más, la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz”.³²

Es de esta manera como la institución municipal hace su aparición en las tierras americanas y poco a poco va penetrando en la mente de sus pobladores. José Francisco Ruiz Massieu opina respecto a la instauración de la institución municipal en América que:

“La aparición del municipio en lo que a la sazón sería México, está más ligada a la triquiñuela jurídica y a la maniobra política que a la vocación democrática; el célebre ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz se instituye por Don Hernando y sus mesnadas para arrancar la empresa cortesiana de la jurisdicción de la Isla de Cuba y con ello establecer vínculo directo con la corona, más que para crear una organización autónoma sustentada en la soberanía popular”.³³

³¹José Miranda, *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*, México, UNAM, 1978, p. 36.

³²Moisés Ochoa Campos, *ob. cit.* p. 97.

³³José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadez, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 244.

A partir de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, Cortés comienza a internarse en territorio mexicano. Después de algunas luchas, las ciudades que estaban cercanas a la meseta comenzaron a ayudarlo con alimentos, cargadores y guerreros. Cortés entra de manera pacífica a la ciudad de Tenochtitlan, aprovechando las supersticiones de Moctezuma. Aquí conoce la ciudad y el manejo del imperio. Sale de la ciudad de México para enfrentarse a Pánfilo de Narváez y es allí donde los españoles que se quedaron en la ciudad, hicieron una serie de desmanes, rompiendo así el equilibrio que hasta entonces se había logrado. Los indígenas se levantan contra los españoles y al regresar Cortés, los conquistadores estaban cercados en las casas de Moctezuma. Es en el episodio de la Noche Triste cuando los indios arrojan de su ciudad a los españoles. La fuerza de los españoles fue superior a la de los aztecas y finalmente caen vencidos el día 13 de agosto de 1521. Cuando seguía todavía la destrucción de la gran ciudad de Tenochtitlan, Cortés instaló en Coyoacán un nuevo ayuntamiento. Fue este el momento en que históricamente la ciudad de México se pudo haber construido a las orillas del lago y no en la parte central del mismo, sobre las ruinas de la antigua ciudad. Pudo de esta manera evitarse la cantidad de desgracias que posteriormente sobrevinieron debido a la difícil situación geográfica en que se encuentra la ciudad, siendo difícil su abasto de agua, su sistema de drenaje, la construcción sobre su suelo, etc. Sin embargo, Cortés consideró que era muy importante política y estratégicamente asentar la nueva ciudad sobre las ruinas de la que había sido la capital del imperio azteca. Al respecto, Cortés alegó que:

“Esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias comarcanas, que también era razón de lo que fuese en el tiempo de los cristianos y que asimismo decía que pues Dios Nuestro Señor en esta ciudad había sido ofendido con sacrificios y con otras idolatrías, que aquí fuere servido con que su santo nombre fuere honrado y ensalzado más que en otra parte de la tierra”.³⁴

Aquí se puede observar de manera clara los inicios de la centralización en nuestro país. Ya de por sí, en la época de los aztecas, Tenochtitlan tenía un peso específico mayor que el de las otras ciudades del imperio llegando a absorber incluso a la ciudad de Tlatelolco. Ya existían fuertes tendencias centralizadoras en el imperio azteca, como mencionamos en el inciso respectivo. Con la constitución de la capital de la Nueva España en el valle de México, se acentúa y fortalece esta tendencia centralizadora.

c) Instalación del Primer Ayuntamiento Metropolitano.

Por disposición de Cortés, se instaló el primer ayuntamiento metropolitano en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general en Coyoacán. Posteriormente

³⁴Moisés Ochoa Campos, ob. cit. p. 99.

fue trasladado a México, en el año de 1524, una vez que las condiciones de la ciudad lo permitieron. La primera Acta que se conserva del ayuntamiento de la ciudad de México es del día 8 de marzo de 1524. En dicha Acta se asienta que:

“La gran ciudad de Temixtlan, lunes ocho de marzo de mil y quinientos y veinte y cuatro años, estando ayuntados en su ayuntamiento, en las casas del magnífico señor Hernándo Cortés, Gobernador y Capitán General de esta Nueva España, donde se hace el dicho ayuntamiento, estando presente los señores Francisco de las Casas, Alcalde Mayor, el Bachiller Ortega, Alcalde Ordinario y Bernardino de Tapia y Gonzalo de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan Hinojosa y Alfonso Jaramillo, Regidores de ella, viendo y platicando las cosas del ayuntamiento y complideras al bien público y parecieron las personas de uso y dieron sus peticiones para pedir solares a los cuales respondieron lo siguiente ante mí, Francisco de Orduña”.⁴⁵

Es claro que durante la conquista y en general en el proceso de colonización en la Nueva España, el municipio se da primero como una institución política, creándose antes el instrumento jurídico político, que fue el ayuntamiento, y posteriormente se establecieron los lazos de vecindad necesarios. Era muy importante que el municipio se fuera convirtiendo en una verdadera sociedad domiciliaria en que los pobladores encontraran verdadero arraigo y dejaran así de ser unos meros aventureros y convertirse en vecinos. Esta fue una preocupación constante ya que la colonización no podría avanzar sin pueblos con población permanente. Poblar era el objeto de la mayoría de las exploraciones una vez consolidada la conquista. Las primeras normas sobre población estaban contenidas en las capitulaciones e instrucciones. Generalmente se imponía al jefe de la expedición el deber de fundar algunas ciudades en un lapso determinado con la facultad de repartir tierras y solares. No hubo una legislación al respecto hasta el año de 1573 en que se promulgaron las “Ordenanzas sobre Descubrimiento Nuevo y Población”. A los colonos, además de los derechos de vecindad, se les solían conceder repartimientos de indios, mercedes de tierras y algunos privilegios consistiendo principalmente en ventajas económicas como serían las exenciones de impuestos durante algún periodo, la explotación de minas, etc. Cortés expidió largas ordenanzas en relación a la población constituyendo un pequeño código sobre los aspectos fundamentales de la actividad colonizadora.

d) Ordenanzas de Felipe II.

Fue hasta el año de 1573, cuando Felipe II dicta sus “Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias”, en donde se encuentran las normas que regularían la convivencia social al instaurarse el municipio.

⁴⁵Loc. cit.

En relación a las formalidades que había de llenar para establecer una población las ordenanzas establecían lo siguiente:

- 1) El Gobernador, una vez elegido el sitio para la población, ordenaba la categoría que había de ostentar;
- 2) Conforme a esto, se formaba el concejo así como los integrantes del mismo. El concejo municipal era prerrogativa exclusiva de españoles criollos por lo que puede hablarse de dos tipos de municipio en la Nueva España. Uno que sería el de características occidentales y el otro que sería el municipio indígena.
- 3) El Gobierno de la población se establecía de manera que si hubiere de ser ciudad metropolitana tuviera un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario que tuviera la jurisdicción *in solidum* y que juntamente con el regimiento se encargara de la administración de la República; tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros;
- 4) Para las villas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo y uno público y un mayordomo;
- 5) Si diocesana, ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos.

e) El Adelantado.

La figura del adelantado, fue de gran utilidad en la empresa de la conquista y de la colonización. Fue una reminiscencia de la antigüedad cuando se establecían ciudades dependientes de una ciudad metropolitana, como lo fueron las colonias griegas y romanas. El adelantado era un alto oficial medieval. En las partidas se dice que: "Adelantado tanto quiere decir como ome metido adelante en algún hecho señalado, por mandato del Rey".³⁶

En la conquista tuvo una participación similar a la señalada en las partidas pero variará al ser distinta la naturaleza de la empresa. Debido al aspecto privado de la empresa el adelantado será el partícipe principal de la misma, siendo en la mayoría de los casos su dirigente, estando unido al resto de sus huestes por lazos mercantiles ya que también los soldados participaban en los gastos de la empresa como lo harían posteriormente de los beneficios.

³⁶José Miranda, *ob. cit.* p. 32.

Felipe II también reglamentó las facultades del adelantado en las ordenanzas de 1573.

En términos generales sus facultades más importantes eran las de poder nombrar a oficiales y magistrados. Tenía la superioridad en la justicia. De las apelaciones a las sentencias que dictare conocía el Concejo de Indias. Tenía la facultad de hacer la división territorial de su provincia o distrito. Confirmaba asimismo a los alcaldes ordinarios. Se le concedían también por merced especial, privilegios señoriales, vasallos, títulos nobiliarios y el derecho de fundar mayorazgos. El superior inmediato de los adelantados era el Concejo de Indias. Por su parte, el adelantado tenía que cumplir con ciertas obligaciones mínimas.

2.3 Organización Política de la Nueva España.

Pasemos ahora más de lleno a la organización política que fue tomando la Nueva España, donde podremos apreciar con toda claridad cuál fue el papel que desempeñaron las autoridades peninsulares y cuál el de las novo hispanas y dentro de éstas cuál fue la importancia de la institución municipal.

Sólo a manera de retomar la idea recordemos que Cortés fue confirmado por real cédula de 15 de octubre de 1522 en los cargos de capitán general y gobernador que había venido ejerciendo desde 1519. Cortés tenía en sus manos el mando político así como el militar y además tenía la jurisdicción civil y criminal. Organizó el ejercicio subordinado de esos amplios poderes que tenía y en la capital puso para la justicia a un alcalde mayor; en las grandes regiones en cuyo centro hubiera una ciudad española puso a tenientes de gobernador; en los pueblos de indios bajo la dependencia de los lugartenientes o de la suya propia, caciques indígenas. Cortés así como los jefes que después les sucederían con títulos de gobernador y capitán general, dependían del Monarca y del Concejo de Indias, en lo referente a lo militar y gubernativo. Judicialmente dependían en un principio de la Audiencia de Santo Domingo. En relación al nombramiento de los oficios de los cabildos municipales hubo varios cambios hasta 1529. Primeramente Cortés dispuso que en cada una de las poblaciones fundadas hubiera dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores que serían nombrados por él o por sus lugartenientes. Este sistema no duró mucho, ya que en poco tiempo los regidores perpetuos nombrados por el Monarca vendrían a sustituir a los regidores temporales. Los alcaldes ordinarios serían elegidos como en España por los propios regidores. En 1528 ya todos los regidores de la capital serían perpetuos y ellos nombrarían directamente a los dos alcaldes ordinarios de la ciudad.

Cortés intervino en las reuniones de los cabildos mediante sus tenientes ordenándoles incluso que no permitieran se celebrasen sin su presencia.

a) Dispositivo Central Peninsular.

Las instituciones políticas españolas experimentaron un profundo cambio en la época de los Austrias. De limitada y moderada, la monarquía se convirtió en

absoluta, modificando considerablemente la estructura del poder central. Como consecuencia del absolutismo surge la centralización, que se instrumentó principalmente estableciendo delegados del monarca en las ciudades de mayor importancia; los llamados corregidores, que intervinieron en los gobiernos regionales y locales como funcionarios gubernativos, fiscales, militares y judiciales. La centralización vino acompañada a su vez de una organización burocrática. Ots Capdequi comenta el fenómeno de la burocratización del sistema afirmando que:

“Al producirse los descubrimientos colombinos, el proceso de tecnificación de la vieja burocracia medieval estaba en plena etapa ascendente. La recepción del Derecho Romano Justiniano y el gran desarrollo social económico de las ciudades—siglos XII y XIII— habían ya dado frutos sazonados. Los burgueses letrados —consejeros togados—, compartían, de manera preponderante, con los nobles de capa y espada, las altas tareas de la administración y del gobierno. La monarquía apoyada en esta nueva burocracia —con formación profesional y orgánicamente jerarquizada—, había podido librar batalla victoriosa con los viejos poderes tradicionales; la antigua nobleza —indómita y rural—, y los cabildos de las ciudades... Un nuevo tipo de Estado —el Estado nación—, había logrado desplazar al Estado-señorial y al Estado-ciudad de las épocas anteriores”.³⁷

Dentro del sistema burocrático, la monarquía creó un tipo especial llamado conciliario. Estos organismos pivotes eran los llamados Concejos. No sólo tenían funciones propiamente de asesoría sino que también tenían atribuciones en materia legislativa, ejecutiva, y judicial. Figuraban a la cabeza del gobierno respondiendo directamente sólo ante el monarca “como a la araña, nada se le escapaba desde el centro de la red en que estaban colocados”. Se puede decir que fueron un desarrollo del antiguo Concejo Real, y que debido a la expansión de sus funciones fue necesario crear concejos especializados. Las finalidades de estos concejos se pueden decir que eran cuatro. Actuaban como comités legislativos preparando las leyes y disposiciones generales; como organismo conciliario respondiendo a consultas; como un centro administrativo que vinculaba al rey con los gobiernos regionales y locales; asimismo tenía función judicial actuando como supremo tribunal fallando en última instancia.

Al frente de las administraciones regionales hubo funcionarios diferentes. En los reinos o provincias fueron gobernados primeramente por los virreyes que a su vez eran gobernadores y capitanes generales. Los distritos menores en que se dividían los reinos o provincias eran dirigidos por los corregidores. Hubo en dichos reinos también organismos judiciales colegiados llamados Audiencias, y que eran presididos por el virrey o el capitán general correspondiente. Los corregidores ponían delegados en los lugares donde no habitaban.

³⁷J.M. Ots. Capdequi, ob. cit. p. 49.

Estas son las características que tuvo el absolutismo en la España Peninsular y que se pretendió adoptar en los nuevos territorios de la Nueva España. En un principio debido a la distancia y a las amplias facultades que se les concedieron a los conquistadores y primeros pobladores, el gobierno de estas tierras gozó de mucha más autonomía. Sin embargo, en la medida en que la corona se imponía sobre los conquistadores y sus descendientes, su participación en el gobierno también iba aumentando. Se logró al final de la Colonia un control casi total sobre el gobierno de la Nueva España por parte del monarca aunque siempre se verá más autonomía que la que se gozaba en la Península.

“El sistema general de las instituciones políticas en la Nueva España fue el mismo que el de las demás colonias: un dispositivo central peninsular, integrado por el Rey y sus secretarios y el Concejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores, y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales”.³⁰

El Concejo de Indias nació en el año de 1519, como sección especial del Concejo de Castilla. En 1524 se le convirtió en concejo independiente. Se integraba, según la recopilación de Indias, por un presidente, varios consejeros togados, un gran canciller y registrador, un fiscal, dos secretarios, un tesorero general, un alguacil mayor, tres relatores, un escribano de cámara, cuatro contadores, un cronista mayor, un cosmógrafo, así como de empleados como los alguaciles de corte, el tasador de procesos y porteros y los abogados de causas y de pobres. Sus funciones eran en términos generales como las anteriormente expuestas con relación a los concejos. A pesar de las críticas que se le hicieron al Concejo de ser un entorpecedor de los negocios que atendía, se puede decir que fue un defensor de la juricidad y de la regularidad de los procesos, incluso frente al propio monarca.

b) Dispositivo Central Novohispano.

- 1) El Virrey. A éste la recopilación le da la categoría de representante de la persona real. Según este cuerpo legal, el virrey ejercía su cargo durante un periodo de tres años pudiendo el rey acortar o alargar dicho plazo. Generalmente en la Nueva España, los virreyes gobernaron muchos años más de los establecidos en las leyes. No fueron pocos los que gobernaron hasta el día de su muerte. Era el virrey el jefe del aparato gubernamental. En el área militar, era el capitán general, en el área administrativa era el encargado de conducir las políticas y vigilar la administración del reino; en el área judi-

³⁰José Miranda, *ob. cit.* p. 101.

cial era el encargado de presidir la audiencia; en el área religiosa el Vicepatrono de la iglesia; y fungía como superintendente de la real hacienda en el área fiscal. Como se puede observar, sus facultades eran muy amplias aunque en la realidad tenía toda una serie de controles intencionalmente establecidos que lo limitaban en gran medida. Su función principal era la del gobierno y administración del reino.

Otorgaba en nombre del Rey mercedes, concesiones, licencias y autorizaciones, así como confirmaba las elecciones municipales y las ordenanzas de sus concejos.

Una de sus responsabilidades principales era la del cuidado y protección de los indígenas, veremos que a lo largo de la historia colonial fue una preocupación constante.

Al virrey lo auxiliaba el Secretario de Gobierno, que también lo era de Guerra. El virrey generalmente decidía él mismo sobre cualquier cuestión típicamente de gobierno, pero en casos difíciles se le ordenaba, debía pedir el parecer de la audiencia. Algunos virreyes procuraron nunca participar a la audiencia de sus decisiones, mientras que otros prácticamente cogobernaban junto con ella. Esto se debió principalmente a que los afectados por las decisiones y actos del virrey podían acudir en apelación a la audiencia, teniendo ésta la facultad de revisar dichos actos.

A los virreyes estaban subordinadas en el área de gobierno, guerra y hacienda, algunas audiencias distritales. De éstas dependían a su vez los gobernadores de las provincias del reino.

Resultan interesantes los comentarios que en las instrucciones a su sucesor hace don Martín Enríquez al decir que en la península se pensaba que el oficio de virrey en la Nueva España era descansado y que en esas tierras nuevas no habría mucho que hacer. Al respecto, él decía que la experiencia lo había desengañado de ese parecer, ya que veía que acá sólo el virrey era dueño de todas las cosas que allá estaban repartidas entre varios. También, en relación al paternalismo que existía, mencionaba que no había ni chico ni grande, ni persona de cualquier otro estado que no dejara de acudir al virrey, en toda clase de asuntos, porque hasta las cosas más absurdas y niñerías no parecían bien resueltas si el virrey no intervenía. Parecía que el virrey tenía que ser padre de todos.

No eran muchos los cargos que le correspondía nombrar al virrey debido a la facultad que se había reservado en ese sentido el monarca. Sin embargo, sí eran muchos los cargos que de manera provisional cubría el virrey con sus nombra-

mientos, mientras que el Rey nombraba a los elementos que desempeñarían esos cargos de manera permanente.

- 2) La Audiencia. Las audiencias españolas eran tribunales regionales superiores que funcionaban como intermediario entre los jueces locales y los concejos tanto para lo civil como para lo criminal. En el caso de las audiencias americanas, fueron mucho más que esto. También fungieron aquí, como tribunales administrativos ya que conocían a petición de parte, de las resoluciones de los virreyes. Las audiencias fueron también gobernantes de sus distritos en los interregnos, esto es, en los periodos en los que no había virrey en la Colonia, ya fuera por muerte o por sustitución. Si el virrey enfermaba o tenía otro tipo de incapacidad, sería la audiencia la que lo sustituiría.

Los conflictos entre la audiencia y el virrey eran continuos. Generalmente, la primera resultó vencedora. Los virreyes se quejaron amargamente de esta situación ya que decían que, de esta manera, no se podía cumplir de manera adecuada con los designios del monarca. No hay duda que los problemas de gobierno fundamentalmente consisten en la falta de coordinación entre sus diversos integrantes, mucho más que por falta de preparación técnica. Las diferencias que en un principio se fundan en concepciones distintas de los problemas se convierten con el tiempo en diferencias personales en donde el problema que las originó queda a un lado. Así sucedió constantemente en época de la Colonia entre la audiencia y el virrey, así también este último tuvo serios problemas con los dirigentes de la iglesia. Los conflictos con jefes de la iglesia en México, tampoco son una novedad. Probablemente sólo en tiempo de los indígenas existía un cuidado excesivo por parte de las autoridades civiles y de las religiosas y no he tenido yo conocimiento de tales conflictos.

La audiencia también cuidaba del buen trato de los indios y tenía la obligación de informar siempre de los excesos y malos tratamientos que éstos recibían por parte de gobernadores y personas particulares; asimismo, castigaban a los que fueran considerados culpables de dichas faltas. Los oidores, integrantes de la audiencia, eran verdaderos auxiliares de la administración de los virreyes y generalmente participaban en acciones concretas que éstos les encargaban.

c) Dispositivo Provincial y Distrital.

Pudiera pensarse que entre los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores existía una relación jerárquica. La verdad es que así debió haber sido pero no hubo tal relación necesaria. Ya mencionamos que el virrey era el representante del rey en los nuevos territorios y por lo mismo tenía una serie de facultades que lo convertían sin duda en el hombre más importante de la organización gu-

bernamental. Probablemente, en segundo lugar pudieran venir los gobernadores que en un principio gobernaban las llamadas provincias menores. En éstas tenían prácticamente las mismas facultades que los virreyes tendrían en su distrito pero con la obligación de cumplir las indicaciones de este último. A pesar de tener que obedecer a los virreyes, los gobernadores no dependían directamente de éstos, sino del Concejo de Indias. Las resoluciones gubernativas de los gobernadores podrían ser revisadas por la audiencia de la ciudad de México. Existía también la división territorial de los corregimientos que serían regidos por los corregidores. Mientras que los gobernadores tenían las facultades reglamentarias y la resolutoria, los corregidores carecían de la primera, y la segunda la ejercían con subordinación al virrey. El corregidor sí se encontraba subordinado al virrey a tal grado que éste podía revisar sus resoluciones.

Las alcaldías mayores se establecieron en Nueva España para la administración de justicia en las comarcas que dependían del Rey. Tenían en su distrito la jurisdicción civil y la criminal para entender de todos los conflictos que fueran de su materia, así como también se les encargaba de manera especial el cuidado de los indios. Los corregimientos se crearon en un principio para cubrir la vacante dejada por los encomenderos, ya sea porque se les retirara el permiso de la encomienda o porque el lapso se había extinguido. Posteriormente, por real cédula de 8 de noviembre de 1550 se extiende su jurisdicción a los pueblos encomendados, dándole a dichos magistrados el poder y facultad para conocer de los conflictos en lo civil y criminal entre indios como entre españoles. De esta manera, comenzaba la confusión entre los corregimientos y las alcaldías mayores.

“Los corregidores y alcaldes mayores eran principalmente jefes gubernativos y jueces superiores de sus distritos. En el cumplimiento de la función gubernativa dependían del virrey. Como justicias, conocían en primera instancia de los asuntos que les estaban directamente atribuidos y en segunda de las apelaciones de sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios. De sus fallos cabía recurrir ante la audiencia, cuyas órdenes, autos y resoluciones debían ejecutar”.³⁹

El monarca era quien otorgaba tales cargos en propiedad, pudiendo el virrey proveerlos de manera temporal.

d) Los Dispositivos Locales.

El cuerpo o corporación que gobernaba y administraba los concejos de las ciudades, villas o lugares, se denominaba Cabildo. Para Hevia Bolaños, Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como

³⁹Ibidem p. 123.

son justicia y regidores. Este gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común. Ochoa Campos señala que "independientemente del grado de autonomía de que disfrutaban los municipios, o de la mayor o menor centralización, es incuestionable que el ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, o sea, de órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad como tal".⁴⁰

En Nueva España coexistieron dos tipos de cabildo. El de características propiamente españolas o peninsular, y el cabildo indígena.

⁴⁰Moisés Ochoa Campos, ob. cit. p. 141.

2.4 *El Cabildo Español*

En Nueva España los cabildos tuvieron una composición muy similar a la de los cabildos peninsulares. Sus funciones se dividían básicamente en dos y que eran el área de justicia en manos de los alcaldes ordinarios, y el área propiamente de gobierno o administrativa, en manos de los regidores. Los cabildos gozaron de una autonomía restringida debido a que la mayoría de sus miembros eran nombrados por el monarca. Ya comentamos en líneas anteriores que en un principio debido a la distancia, a la gran extensión de los nuevos territorios y lo rudimentario de las comunicaciones, el control que la corona podía ejercer sobre el gobierno local era muy escaso. Pero en la medida en que la corona pudo fortalecer su presencia en la Colonia, también lo hizo de manera cada vez más evidente en su gobierno y concretamente en el gobierno municipal a través principalmente del nombramiento de sus regidores. Los propios españoles residentes en la Nueva España le hicieron llegar al monarca sus deseos de que no les nombrase a sus funcionarios sino que ellos lo pudieran hacer y que tuvieran un sentido de temporalidad. Estas peticiones no fueron escuchadas por el monarca y dicho sistema se consolidó. Los cabildos que no tenían aún nombrado por el monarca a sus regidores perpetuos, podían elegir de manera temporal a los suyos. En el año de 1529 ya no había en la ciudad de México regidores temporales. Si el nombramiento de los regidores ya era un obstáculo para el ejercicio de la autonomía municipal, no lo fue menos la intervención de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores en sus deliberaciones y elecciones. Por si todo esto no fuera suficiente se creó el derecho de aprobación, por parte de la corona o de sus representantes, de los acuerdos municipales. Si se tenía el derecho de aprobación naturalmente se tenía también el de revisión de dichos acuerdos por lo que la autonomía municipal se encontraba así aniquilada.

a) Funciones del Cabildo.

Analicemos ahora cuáles eran las funciones de los cabildos y posteriormente veamos cómo se distribuían entre los diferentes funcionarios.

Podríamos decir que las funciones en general de los cabildos son las que le corresponden a cualquier gobierno. Algunas de las funciones que aquí menciona-

remos, son las mismas que mencionamos al referirnos al municipio romano. Al pensar en las funciones que desempeñó en la Colonia el cabildo, pensemos también en las que ahora tiene nuestro municipio actual. Es un buen ejercicio hacer comparaciones históricas para ver la evolución de la institución que se estudia ya que en muchos periodos avanza, pero en otros retrocede, nunca quedándose estática. Las funciones del cabildo eran:

- 1) Construir y cuidar las obras públicas.
- 2) Vigilar y supervisar los mercados, ventas y mesones así como de las pesas y medidas, la policía y el abasto en general.
- 3) Cuidar del disfrute común de los pastos y montes que pertenecieran a la jurisdicción del cabildo.
- 4) Hacer la repartición de solares entre la población que lo solicitare y de igual manera cuidar que tuvieran una dotación correcta de tierras y agua para su adecuado trabajo.

Aquí volvía a haber intervención del virrey en los casos en que las solicitudes se realizaran en la ciudad en donde el virrey tuviera su residencia. Felipe II en el año de 1578 dió a los virreyes y presidentes de audiencias el derecho de revisar los títulos de propiedad y en 1589 ordenó a dichos funcionarios que revocaran las gracias que hubieren concedido los cabildos, de no estar confirmadas por el rey o fueren de indios. Aquí siguen los cuantiosos casos en que con la intervención de las autoridades centrales se disminuía la actuación libre y responsable de los municipios.

- 5) Una de las facultades más importantes era la de poder formar sus propias ordenanzas, aunque habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años. Sin embargo, regían inmediatamente con carácter provisional, por lo que puede decirse que en realidad tenían vigencia y cumplirían con los objetivos para las que eran creadas.

Comenta Priestley que:

“En negocios de administración el cabildo era técnicamente independiente en todo lo que tenía que hacer con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos y salarios y la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública.

Todas estas atenciones de la municipalidad, fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no judiciales, por una cédula de 1535, a manera de impedir la intervención en ellas de los jueces de las audiencias".⁴¹

Dos instituciones muy importantes en la Colonia que sin duda se pueden incluir dentro de las facultades de los cabildos, son el Pósito y la Alhóndiga.

6) El Pósito.

“Fue una especie de seguro agrícola para prevenir los daños ocasionados por la pérdida de las cosechas u otra calamidad pública, frecuentes por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones”.⁴²

Fue una institución muy antigua que se estableció en España desde épocas remotas. Se dice que el Cardenal Cisneros, creó junto con otros los Pósitos de Toledo. Fue Felipe II quien el día 15 de mayo de 1584 formula su reglamento cuya vigencia se prolongó hasta el 2 de julio de 1792, fecha en que Carlos IV expidió uno nuevo.

Los Pósitos trataron de prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas ya que debido a lo rudimentario de las comunicaciones, cada lugar tenía que autoabastecerse. El Pósito estaba constituido por un fondo que se destinaba a la compra de granos durante la época en que la oferta era mucha y se vendían cuando pudiera obtenerse una buena ganancia o beneficio para el mismo fondo. Era el ayuntamiento o cabildo quien manejaba dicho fondo por medio de una junta que se formaba por un alcalde presidente, un regidor, el procurador síndico general y un depositario. El Pósito también proporcionaba semillas a los labradores siempre que probaren que sus tierras estaban listas para la siembra y en condiciones adecuadas. No se entregaba esto a manera de donativo sino de préstamo y el labrador se comprometía a devolver al terminar la cosecha una cantidad igual más sus creces que serían del uno por ciento de lo prestado. Esta institución es interesante ya que históricamente nos señala cómo en México ya es muy antigua la participación del Estado en actividades económicas.

7) La Alhóndiga.

“Fueron almacenes para guardar granos y mercancía diversas para el comercio directo de productor a consumidor, sin intermediarios ni especulación, puesto

⁴¹Ibidem p. 144.

⁴²El Municipio Mexicano, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, T. 2 p. 103.

que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía guardar más grano que el que utilizaba para el consumo doméstico".⁴³

El origen de esta institución es netamente virreinal; parece ser que la primera se estableció en la ciudad de México y después en otras poblaciones como en Guanajuato, cuya alhóndiga pasaría posteriormente a formar parte de nuestra historia de Independencia. Fue el virrey Enríquez Almanza quien hizo un préstamo de ocho mil ducados para el establecimiento de la primera alhóndiga. Consta en actas de cabildo de la ciudad de México que el 9 de enero de 1579, el ayuntamiento suscribió la obligación que contrae la ciudad con el virrey para pagarle los ocho mil ducados "empleados en la compra de trigo para la alhóndiga". En 1581 debieron aprobarse las ordenanzas hechas para la alhóndiga de la ciudad de México, que fueron confirmadas por Felipe II el 31 de marzo de 1583, pasando a ser de observancia general en toda la América.

La alhóndiga tenía un carácter local ya que sólo los vecinos podían comprar en ella. En palabras de Esquivel Obregón, la alhóndiga era una bolsa de "Cereales en donde las operaciones pasaban a la vista de las autoridades y se evitaba el regatón o intermediario, para que las mercancías pasaran directamente del productor al consumidor y sin que aquel pudiera indefinidamente guardar sus existencias".⁴⁴

b) Composición del Cabildo.

1) Alcaldes Ordinarios.

Los municipios contaban con dos alcaldes ordinarios, quienes tenían fundamentalmente funciones judiciales, ya que conocían en primera instancia de los asuntos civiles y penales del municipio. Así mismo les correspondían funciones administrativas, tales como intervenir en la política de abastos; hacían labores de recaudación de tributos, y en los casos de ausencia del gobernador o del asesor jurídico, se ocupaban de presidir las sesiones del ayuntamiento. Se turnaban en la presidencia del tribunal de fiel ejecutoria y el primer alcalde dirigía la real junta municipal. Los regidores, que en un principio también eran electos, eran quienes escogían a los alcaldes ordinarios. Posteriormente el cargo de regidor se vuelve permanente y es el rey el que hace los nombramientos. Para ser alcalde ordinario se exigía que fuera vecino del lugar y que supiera leer y escribir.

⁴³Loc. cit.

⁴⁴Ibidem, p. 166.

Otras de las funciones de los alcaldes ordinarios eran la de prestar el auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos.

“Contra la regla general en materia de jurisdicción, que el juez no puede serlo de su igual, uno de los alcaldes ordinarios podía, faltando el gobernador, conocer de los juicios civiles y criminales contra el otro alcalde y una vez que en éste o en cualquiera otro asunto de su jurisdicción hubieren prevenido, no podían inmiscuirse ni los alcaldes mayores, ni aún las audiencias, sino en casos especiales o en distinto grado”.⁴³

Los alcaldes ordinarios no podían ser elegidos hasta pasados dos años de haber ocupado el cargo.

Nuevamente la autonomía e independencia con que dichos funcionarios contaban era muy limitada, ya que la práctica de las audiencias de mandar jueces especiales para las causas importantes, limitó sus funciones judiciales.

2) Los Regidores.

Eran ellos quienes sostenían la administración pública de las ciudades. Regir significa dirigir, gobernar o mandar. El oficio de regidor reúne la más alta investidura entre los funcionarios de la ciudad. Es el más íntimo representante del pueblo, que tiene facultades ejecutivas y legislativas. Ya antes hemos mencionado sobre la elección de los regidores y recordaremos que en los primeros años de la conquista, eran precisamente los conquistadores quienes, al fundar una nueva ciudad, designaban a los regidores. Cuando no fuere este el caso, eran los vecinos quienes en cabildo abierto los designaban, conforme lo dispuso Carlos V el 26 de junio de 1525. Estas elecciones habrían de celebrarse en el edificio del ayuntamiento. Esta costumbre que se podía calificar de democrática, no tardó mucho en ser sustituida por otra que señalaba los nuevos rumbos que marcaba el absolutismo. Por cédula de la reina doña Juana de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor pasó a ser vendible y renunciable. Dicha práctica tardó un lapso pequeño en ser plenamente instaurada. Para el año de 1528 todos los regidores de la capital, que ascendían a once, eran perpetuos, y ellos nombraban directamente, votando por dos individuos, a los dos alcaldes ordinarios de la ciudad.

⁴³Moisés Ochoa Campos, ob. cit. p. 150.

Sin embargo, en las poblaciones de difícil acceso o lejanas de la capital, dicha norma tardó un tiempo más largo en aplicarse. De tal suerte que Felipe III se vio en la necesidad de ordenar en el año de 1620 que:

“En todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor conforme a las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo en consideración que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes”.⁴⁶

En un principio dichos oficios sólo eran vendibles por una vida, pero posteriormente se dió la autorización para renunciarlos por una vida más en favor de otra persona. Cuando el oficio quedare vacante, volvería a la corona para ser nuevamente vendido. La costumbre de vender determinados oficios por parte de la corona española, fue la manera como los monarcas respondieron a la necesidad de hacerse cada vez de más recursos. España se encontraba en guerras continuas con los países europeos y los ingresos que recibían de sus colonias ya no eran suficientes para cubrir sus gastos. Esta costumbre, que es a todas luces antidemocrática, trajo consecuencias negativas. Eran funciones sin salarios, por lo que sus encargados se veían en la necesidad de cobrar cantidades excesivas para alcanzar niveles de vida decorosos. Se cayó en el exceso y esto vino a perjudicar a la población en general. Al respecto Ots Capdequi comenta que:

“de este modo los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a las familias acaudaladas. Surgió así un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos, que debían ser sus representados”.⁴⁷

Los cargos principales de los regidores fueron los siguientes:

ALGUACIL MAYOR

Tenía a su cargo la ejecución de los mandatos de los gobernadores y alcaldes ordinarios. Debía mantener la paz pública y la seguridad en el municipio además de que era el encargado de la policía y del cuerpo de prisiones. Era quien ejecutaba las órdenes de encarcelamiento dadas por la audiencia y alcaldes. Es-

⁴⁶Ibidem p. 153.

⁴⁷J.M. Ots. Capdequi. ob. cit. p. 69.

taba facultado para aprehender a los delincuentes, pero sólo si los sorprendía *in fraganti* debiendo presentarlos de inmediato a las autoridades.

ALFEREZ REALES

Este funcionario portaba el pendón en el caso de las fiestas. Ocupaba un lugar especial en el Consejo después del Presidente. Proponía en el caso de elecciones a 6 candidatos y en ausencia de los alcaldes ordinarios los suplía interinamente.

FIEL EJECUTOR

Era la persona que se encargaba del reconocimiento de las pesas y medidas que usaban los que vendían así como el encargado de examinar si sus géneros eran cabales. En Nueva España se introdujo este oficio por las ordenanzas de Cortés de 1525.

DEPOSITARIO GENERAL

Era el administrador del dinero, de los bienes raíces, edificios públicos o cualquier otro bien que se encontrara en litigio. Esta administración la ejercía por encargo de los tribunales que conocían del pleito.

PROCURADOR DEL CABILDO

Era lo que en Roma el defensor *civitatis* y en España fue el personero o representante del municipio. Cuidaba de los intereses del municipio y para ello vigilaba que los ingresos municipales fueran los adecuados. Controlaba el gasto y recomendaba la aceptación de diversos asuntos que llegaban al municipio. Era considerado un asesor general del municipio y no era considerado como miembro del cabildo. Este oficio con el transcurso del tiempo recibió el nombre de síndico.

PROCURADOR MAYOR DE POBRES

Su actividad principal era la de defender las causas de los grupos más desprotegidos de la población. Era un defensor de los presos ya que en gran parte se encargaba de vigilar el proceso de los mismos y cuidar que recibieran un trato humanitario.

OBRERO MAYOR

Tenía una función típicamente municipal y que era la de realizar las obras públicas que se consideraran necesarias para el buen funcionamiento de la ciudad.

De igual manera se encargaba de su cuidado y conservación, auxiliándose para este efecto de un maestro mayor de arquitectos. Vigilaba también que se cumpliera el reglamento de construcciones y en caso de alguna violación al mismo se la comunicaba al ayuntamiento. Dentro de su área también se cubría el servicio público del agua.

ESCRIBANOS

Desempeñaron un papel muy importante en la vida del cabildo. Tenían que llevar un libro en donde anotarían todas las actas, acuerdos, y las discusiones del concejo municipal, teniendo que suscribir y legalizar cada uno de esos documentos. Tenía que asentar de manera completa las cédulas reales así como las cartas de los virreyes, ministros y demás funcionarios que se dirigieran al cabildo. También colaboraba con los depositarios generales asentando dichos depósitos. También este oficio era vendible y renunciable siendo necesario que el monarca extendiera por conducto del Concejo de Indias su autorización. Existieron muchas clases de escribanos, su labor nos ha permitido ahora entrar y revisar los archivos municipales de donde tanta información se ha podido obtener para el estudio de esta institución y de esa época de la historia.

c) La Hacienda Municipal.

Ahora hablemos un poco sobre la hacienda municipal en tiempos de la Colonia. Los municipios tenían dos tipos de bienes. Los llamados propios y los comunes. Estos últimos eran de disfrute común y los ayuntamientos tenían la obligación de cuidar de que este disfrute fuera equitativo así como procurar la conservación de dichos bienes. Los bienes propios no se disfrutaban del común; los administraba directamente el cabildo o los daba en arrendamiento y con los productos que se obtenían se cubrían los gastos públicos. Sólo se utilizaban los fondos de propios para los gastos que ya estaban previstos y autorizados. Los concejos debían de rendir cuenta anual de los ingresos y egresos de dicho fondo. La audiencia aprobaba dichas cuentas, y posteriormente las mandaba al Concejo de Indias. Otra fuente de ingreso importante es la que provenía de los arbitrios, que eran impuestos que percibía el ayuntamiento. Los arbitrios consistían en sisas, derramas, contribuciones y concesiones. La sisa era un impuesto excepcional destinado a una obra o servicio en particular. Tales impuestos se utilizaron frecuentemente para cubrir los gastos de las obras de drenaje de la ciudad de México. Las derramas se utilizaron para cubrir los costos que significaba el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representaba los intereses comunes de esas poblaciones. Las concesiones fueron rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades.

La política general financiera del territorio fue regulada por la junta superior de la real hacienda, integrada por el virrey o gobernador, los oficios reales, el juez decano y el fiscal de la audiencia. Las cuentas se remitían periódicamente a la casa de contratación de Sevilla y al Concejo de Indias. Existían otros impuestos también en la Nueva España, tales como el almojarifazgo, que se pagaba por todas las cosas que en las Indias se importaran de Europa y viceversa; la alcabala se introdujo a fines del siglo XVI y su porcentaje varió según las circunstancias. Los indios estuvieron también obligados a pagar un tributo.

“No obstante la centralización fiscal restó a los ayuntamientos importantes fuentes de ingresos para su economía. La Real Hacienda acaparaba todos los ingresos de mayor cuantía, como los de la masa común; de ensaye, del oro, de la plata, de vajilla, de amonedación, de alumbre, cobre, estaño y plomo, de tributos, de censos de oficios vendibles y renunciables de papel sellado, de licencias, decomisos, de juego de gallos, de pólvora, de lotería, de alcabalas, de pulques, de anclaje, etc.”⁴⁸

Ya desde entonces, el municipio no gozaba de los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades, teniendo que recurrir al gobierno central para que acudiera en su auxilio.

⁴⁸Moisés Ochoa Campos, *ob. cit.* p. 162.

2.5 Los Cabildos Indígenas

Es importante notar que se hace una distinción entre los cabildos españoles y los cabildos indígenas. Esto se debe a que las características de ambos son muy distintas. La diferencia radica principalmente en que los indígenas fueron dirigidos en sus gobiernos por los descendientes de los grandes señores que los gobernaron antes de la conquista conservando en gran medida sus costumbres y tradiciones. Por comodidad y visión política, en un principio se respetó la forma de organización de los indígenas, siguiendo el sistema comunal de la propiedad y siendo gobernados por caciques asimilados al régimen colonial.

Los cabildos indígenas fueron estructurados en forma similar a los peninsulares, tanto en los pueblos de indios como en los dados en encomienda, o en los dependientes directamente de la corona. Las reducciones de indios jugaron un papel importante en la incorporación del indígena a la institución municipal. Por real cédula de 1551 se estableció que los indios fueran reducidos a pueblos para que no viviesen separados y divididos en sierras y montes privándose así del beneficio material y espiritual. Fueron principalmente los eclesiásticos los que lograron la creación de estas poblaciones. Según la provisión de Felipe III de 1618, si los pueblos tenían menos de ochenta indios nombrarían a un alcalde y a un regidor; dos alcaldes y dos regidores si pasaren de ochenta casas; dos alcaldes y cuatro regidores todos los pueblos considerados como mayores. En la realidad estas disposiciones no se cumplieron al pie de la letra ya que cada pueblo fijaba el número de sus autoridades. La elección de las autoridades tampoco fue del tipo de la española, sino que se basaba en las tradiciones de estos pueblos. Se podía hacer en una elección restringida en el que se concedía el derecho del sufragio a sólo un número determinado según su nobleza, posición o edad. También existía la elección amplia en la que participaba toda la población. Las elecciones se hacían en presencia del cura y debían ser confirmadas por el gobernador, corregidor o alcalde mayor del distrito. Con el tiempo y tal vez como consecuencia del mestizaje que se dió entre los dos pueblos, el municipio indígena se asimiló al español.

Según Esquivel Obregón, la Recopilación de Indias habla sólo una vez de los cabildos abiertos y esto fue para prohibirlos; según él sólo al fundarse las ciuda-

des de León y Veracruz funcionó el cabildo abierto. Por su parte José Miranda señala que los cabildos abiertos no fueron raros en la Nueva España, sobre todo durante el siglo XVI. Su finalidad era que los vecinos conocieran acerca de un asunto de suma importancia y que aportaran soluciones para resolverlo. Miranda expresamente señala que la Recopilación de Indias no los prohibía. El mismo autor señala que los cabildos abiertos no tenían más que facultad asesora y no facultad resolutoria o decisoria. En el cabildo abierto se aportaban distintos puntos de vista, y era luego en el cabildo cerrado donde se decidía la cuestión.

Contenido

Capítulo III

EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE 75

3.1 SIGLO XVIII EN ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA.....	77
a) Transformación en el Dispositivo Central Peninsular	77
b) Instalación de las Intendencias	78
c) La Deposición del Monarca Español	79
d) Nueva España ante la Deposición del Monarca Español	80
e) La Constitución de Cádiz	83
3.2 EL SIGLO XIX	86
a) Primeros Años de Libertad	86
b) Constitución de Apatzingán	87
c) Constitución de 1824	88
d) Constitución de 1836	89
e) Constitución de 1857	92
f) El Imperio de Maximiliano	95
g) La República Restaurada	96
h) El Porfiriato	97
3.3 LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917	101
a) La Revolución Mexicana	101
b) Debates sobre el Municipio en el Constituyente de 1917	103
c) Reformas al Artículo 115 Constitucional Posteriores a 1917	112

CAPÍTULO III

EVOLUCION DEL MUNICIPIO
EN EL MEXICO
INDEPENDIENTE

3.1 Siglo XVIII en España y Nueva España

a) Transformaciones en el Dispositivo Central Peninsular.

Los Borbones acentuaron el carácter neo-absolutista derivado en una mayor centralización y unificación del Estado español.

“Fue liquidada la autonomía política —cortes propias, magistraturas provinciales especiales y ciertos privilegios— que aún tenían Cataluña, Aragón, Valencia y Menorca. Se reemplazó en gran parte el sistema burocrático colectivo, de los concejos, por el burocrático unipersonal de los ministerios, y se estableció un régimen provincial uniforme, el de las intendencias y subdelegaciones, en lugar del bastante heterogéneo de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores”⁴⁹

España, que aún a finales del siglo XVII era una pluralidad de reinos gobernados por un mismo monarca, pasa en el siglo XVIII a ser un Estado unitario. Las secretarías de despacho por materias fueron introducidas en 1705, al ser desdoblada la Secretaría de Estado y del Despacho Universal dando origen a cinco ministerios que serían los de Estado y Asuntos Extranjeros, Asuntos Eclesiásticos y Justicia, Marina e Indias, Guerra y finalmente el de Hacienda. Las intendencias fueron establecidas con competencia exclusiva económica, durante la Guerra de Sucesión. Se suprimieron en 1718 y se restablecieron en 1749, ampliándose las atribuciones de sus titulares en materias administrativa, militar y judicial. En la esfera local se crearon diputados del común y síndicos personeros, magistraturas municipales destinadas a contrarrestar el carácter aristocrático y cerrado de los cabildos. En la Nueva España empezó a verse la necesidad de cambiar el sistema de los corregimientos y el de las alcaldías mayores, ya que éste implicaba un abuso constante de la población debido a los excesos que sus titulares hacían de los repartimientos así como del comercio. De igual manera se quería establecer en América un sistema que diera mayor

⁴⁹José Miranda, *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*, México, UNAM, 1978, p. 186.

uniformidad al gobierno así como que mejorara la administración de las rentas reales y la gestión de la Hacienda Pública.

b) Instalación de las Intendencias.

Fue el marqués de Sonora quien, a raíz de su visita, planteó la necesidad de establecer las intendencias en Nueva España. El visitador Gálvez y el virrey de Croix, conjuntamente, remitieron al monarca en 1768 un plan de reforma en el que recomendaban el establecimiento de las intendencias. No fueron pocas las personas que se opusieron a dicho sistema. La mayoría de ellas vivían en la Nueva España y argumentaron varias razones para explicar por qué nunca funcionarían. Finalmente, se decide el monarca por el sistema de las intendencias. El día 4 de diciembre de 1786 era promulgada la "Ordenanza para el Establecimiento de los Intendentes del Ejército y Provincia del Reino de la Nueva España". Se modificó con esto de manera considerable la estructura político-administrativa del virreinato. Se dividió el territorio en doce intendencias, a cuya demarcación se daba el nombre de provincias y se les conocía con el nombre que tuviera su ciudad capital. Las circunscripciones que hasta ese entonces se conocían con el nombre de provincias pasaron a ser partidos. A la cabeza de todo el sistema, junto al virrey, se puso a un superintendente que sería el encargado de la Real Hacienda. Al frente de cada una de las doce intendencias, el monarca nombraba a un intendente de ejército y provincia, que recibiría un sueldo proporcional a lo elevado de la provincia que dirigiera. Su competencia era el ámbito de la hacienda, la justicia, policía y guerra. Los gobiernos y los corregimientos y alcaldías mayores eran refundidos en las intendencias o desaparecían. Entre el virrey —jefe general— y los corregidores o alcaldes mayores —jefes distritales— se creaba una nueva jefatura territorial-administrativa, que era la de los intendentes de provincia. Miranda señala, como resultados de dicho sistema, que aumentaron considerablemente las rentas reales y ordenaron la gestión fiscal, ya que se condujeron con probidad y en lo que pudieron sanearon y ordenaron la administración y secundaron con entusiasmo la política de la corona. Los intendentes formaron largas y cuidadosas relaciones geográficas, económicas y estadísticas de sus provincias, relaciones que fundaron las bases de los censos de Revillagigedo.

El mecanismo distrital no respondió en lo absoluto, ya que la institución de los subdelegados padeció los mismos vicios que la de los corregidores que había reemplazado. Una razón importante para que el sistema de las intendencias no funcionara como se quería fue evidentemente la falta de recursos. Esta fue una queja constante de los virreyes, ya que señalaban que no podían así realizar las obras necesarias para el cabal desarrollo de su población. Decían que recibían órdenes de hacer tal o cual cosa, pero nunca se acompañaban esas órdenes de los

recursos necesarios y entonces señalaban que “el gobierno se ha contentado con mandarlo, nosotros con trasladarlo a los subdelegados; éstos con publicarlo en sus partidos y los habitantes del reino con hacerse sordos...”⁵⁰

La institución de las intendencias es considerada por varios distinguidos estudiosos como un antecedente de nuestro sistema federal, ya que vino a permitir que surgieran identidades regionales que al consumarse la independencia exigieron un sistema federal de gobierno en oposición al sistema centralista. En tal sentido se ha pronunciado Carpizo, entre otros.

c) La Deposición del Monarca Español.

A raíz de la invasión napoleónica en España y de la deposición del monarca español, surge un vacío de poder en los territorios de la Nueva España. En España dominó la fuerza centrífuga sobre la centrípeta declarando cada pueblo, región y provincia la guerra contra el invasor francés. Surgen primero las juntas locales que organizaron el levantamiento militar; posteriormente se vio la necesidad de subordinarse a una autoridad de mayor dimensión que fueron las juntas provinciales. Se acordó en la formación de una junta central que estaría representada por integrantes de las juntas provinciales, y a ésta se le daría la autoridad soberana quedando los demás organismos subordinados a ella. Estimaban las juntas que este era el momento de hacer modificaciones en las leyes en donde se pusieran diques a los excesos del absolutismo. Todos coincidieron en que esto debiera ser labor de las Cortes y su convocatoria fue el siguiente paso. Las Cortes se iniciaron el día 24 de septiembre de 1811 y allí los liberales que resultaron vencedores se apresuraron a aprobar un decreto en que se declaraba: que en las Cortes residía la soberanía de la Nación; que los diputados representaban a la Nación y sus personas eran inviolables; que las Cortes reconocían y proclamaban y juraban por rey a Fernando VII; que no conviniendo quedaran reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las Cortes se reservaban el Legislativo, y que las personas en quienes delegaran el Ejecutivo en ausencia del monarca, serían responsables ante la Nación.

La reforma más importante fue la creación de la Carta Fundamental o Constitución de Cádiz. La discusión del articulado comenzó desde el mes de agosto de 1811 y terminó en marzo de 1812. El día 18 de marzo de 1812 se dio lectura del texto completo ya aprobado de la Constitución siendo promulgada al día siguiente. El 20 de septiembre de 1813 fueron clausuradas las Cortes generales y extraordinarias que actuaran como Constituyentes. Los franceses fueron arro-

⁵⁰Ibidem, p. 206.

jados de la Península a principios de 1814 y volviendo Fernando VII rechazó el régimen instaurado en Cádiz, e hizo que volviera a España el antiguo régimen absolutista.

d) Nueva España ante la Deposición del Monarca Español.

Analizando la participación que tuvieron las colonias en las Cortes de Cádiz, recordemos primero que por decreto del día 22 de enero de 1809 se concedió representación a dichas colonias en la Junta Central de la que hablamos anteriormente. Al efecto se argumentaba que los territorios americanos no eran simples colonias o factorías, sino que eran partes integrantes del reino. En la elección de dicho representante tuvieron participación activa los municipios. Salió designado como diputado del reino de la Nueva España don Miguel de Lardizábal, quien era natural de Tlaxcala. De igual manera, al disolverse la Junta Central y crearse la regencia, se dispuso que uno de los cinco miembros que la integraran debiera ser americano, siendo designado nuevamente Lardizábal. Se vió la necesidad de que los americanos fueran representados en las Cortes y para ello, la regencia por Decreto de 14 de febrero de 1810, estableció que:

“Vendrán a tener parte en la representación nacional de las cortes extraordinarias del reino diputados de los virreinos de Nueva España, Perú... estos diputados serán uno por cada capital, cabeza de partido de estas diferentes provincias. Su elección se hará por el Ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres naturales de la provincia, dotados de probidad, talento, e instrucción, y exentos de toda nota; y sorteándose después uno de los tres, el que salga primera suerte será diputado de Cortes... las dudas que puedan ocurrir sobre estas elecciones serán determinadas breve y perentoriamente por el Virrey o Capitán General de la Provincia en unión de la audiencia”.³¹

Así fue como se eligieron a los representantes de Ultramar, pero como no dio tiempo a que llegaran al comienzo de las Cortes, la regencia dispuso que fuesen reemplazados por suplentes, y que éstos en número de treinta, fuesen elegidos entre los naturales de las Indias residentes en la Península. En las Cortes, los diputados americanos pidieron la igualdad entre los habitantes de ambos territorios y sobre todo la igualdad electoral.

Para efectos de nuestro estudio municipal, nos interesa mucho ver cuál fue la reacción que hubo en Nueva España al tener noticia de la caída del monarca español.

³¹Ibidem, p. 230.

El catorce de julio de 1808 se conocieron, por gacetas llegadas de Madrid, las renunciaciones de los reyes en favor de Napoleón. Todo el reino se conmovió y particularmente la ciudad de México. Se consideraron ilegítimas las abdicaciones e inmediatamente se pensó en qué debiera hacerse para llenar el vacío de poder que se había producido. Fue el Cabildo de la ciudad de México quien se reunió el día 16 de julio a requerimiento del síndico Primo de Verdad, para examinar la situación. La ciudad tomó la iniciativa por considerar que le correspondía, como metrópoli del reino, la representación de todo él. El Cabildo expresó ante el virrey que:

“Mientras los reyes y sus sucesores no volviesen al seno de la monarquía y evacuasen España las tropas francesas, quedando S. M. y la Nación enteramente libres para sus deliberaciones, siguiese el virrey encargado provisionalmente del gobierno, sin entregarlo a potencia alguna, ni aún a la misma España, aunque recibiese órdenes de Carlos IV desde Francia, o dadas antes de salir de sus Estados; y sin entregarlo tampoco a otro virrey nombrado por Carlos o Fernando antes de salir de España o en Francia. Y que ni siquiera ejerciese el cargo en nombre de los reyes en el caso de haber sido confirmado por ellos en el virreinato, sino que continuara en el mando por sólo el nombramiento provisional del Reino Unido con los Tribunales Superiores y Cuerpos que lo representaban. Para lo cual el virrey debía prestar juramento y pleito homenaje al reino, y también jurar que gobernaría con tal arreglo a las leyes, que conservaría en el uso libre de sus facultades a los órganos políticos y judiciales existentes y que defendería al reino de todo enemigo y mantendría su seguridad y sus derechos. Igual juramento prestarían la audiencia y las demás autoridades civiles, eclesiásticas y militares.”³²

El Cabildo argumentaba las siguientes razones a su favor: 1) Que la abdicación era nula por ser ésta involuntaria y forzada; 2) Que esto entrañaba una verdadera enajenación de la monarquía que se hacía a favor de persona que carecía en lo absoluto del derecho a obtener el trono; 3) Que Carlos IV había hecho un juramento de no enajenar sus dominios o parte de ellos; 4) Carlos I había hecho también un juramento igual, en el sentido de no enajenar, ni donar a la ciudad de México, metrópoli del reino; 5) Que sí existía un soberano, ya que en la monarquía al faltar el monarca lo substituiría inmediatamente su descendiente y si no lo hubiere, el descendiente de este último. Se argumentaba que en esos momentos sí lo había. 6) Si faltara monarca, la soberanía residía en el reino; 7) El pueblo conservaría la soberanía para devolvérsela al monarca, cuando éste regresara al reino.

Aquí aparecen ideas novedosas que antes no se habían manejado y contra las cuales se lanzarían los conservadores, cuyo reducto se encontraba en la audiencia. El Cabildo sostenía que la verdadera representación del pueblo, era la anti-gua, la de las Cortes, o Junta General del Reino. El virrey Iturrigaray pasó di-

³²Ibidem, p. 236.

cha propuesta a la audiencia, quien rechazó la propuesta del Cabildo rebatiendo lo que éste decía. La Audiencia sostenía que el Cabildo había tomado la representación y voz de todo el reino sin que le correspondiera y que la idea del nombramiento provisional y juramento no eran adecuados al fin perseguido, ni conforme a las leyes, ya que el estado actual de las cosas no había variado. La idea de la celebración de una junta del reino encontró eco en las ciudades de provincia siendo una de ellas las de Jalapa y Querétaro. Ofrecieron ambas ciudades enviar diputaciones a la capital si el virrey lo consideraba prudente. El Real Acuerdo argumentaba que no era necesario la convocatoria de una junta del reino para discutir los problemas que agobiaban a la Nueva España, ya que para eso las leyes establecían la obligación del Virrey de consultar a la audiencia para todos los casos que resultaran de importancia. El Cabildo argumentaba, por su parte, que ellos no proponían más que el respeto a las leyes cuando señalaban, que se consultaran los asuntos arduos con los súbditos y naturales. Que en los hechos actuales por impedimento del monarca, la soberanía se hallaba representada en la Nación. Estas ideas comenzaron a filtrarse de manera cada vez más insistente en la población y más aún cuando en España estas ideas eran también las que dominaban. El virrey se decidió a favor de la convocatoria de la junta general; compartía por lo tanto el parecer del ayuntamiento de que la junta era necesaria para la conservación de los derechos del rey, la estabilidad de las autoridades, la seguridad del reino, la satisfacción de sus habitantes y también para llenar el vacío que existía entre la soberanía y el gobierno colonial. La junta se llevó a cabo y a ella acudieron los oidores, alcaldes del crimen y fiscales de la audiencia, el arzobispo, canónigos, inquisidores y jefes de las principales dependencias virreinales, varios títulos y vecinos principales, miembros del Cabildo de la ciudad de México, gobernadores de las partidas de indios de San Juan y Santiago, ascendiendo su número a 82 asistentes. En dicha junta se acordó: a) Reconocer a Fernando VII y a sus legítimos sucesores al trono; b) Hasta que no volviera el rey al trono, no obedecer las órdenes del emperador, ni de sus lugartenientes, ni de cualquier otra autoridad que no dimanara del legítimo soberano; c) Sólo obedecer a las juntas españolas que fueran reconocidas por el monarca. d) Considerar al virrey como legal y verdadero lugarteniente de Fernando en la Nueva España y considerar subsistente a la audiencia y demás tribunales.

Después de esta junta hubo otras tres y el virrey siguió contemplando la idea de tener una junta permanente del reino ya que consideraba que la audiencia era un buen auxiliar pero que a veces tardaba mucho en sus resoluciones, por lo que era conveniente tener reunida en la capital del reino una junta permanente. Esto fue una idea que ya no pudo tolerar el grupo conservador y mediante un golpe que dio la audiencia al virrey se puso punto final a las juntas de autoridades y a la preparación de una asamblea general o Cortes del reino.

Estas referencias que hemos hecho, además de considerarlas históricamente interesantes tienen el propósito fundamental de mostrar la participación activa del ayuntamiento de la ciudad de México y de los ayuntamientos en general en el proceso de nuestra independencia. La institución municipal se convirtió en núcleo del descontento popular y devino cuna del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia. El municipio siempre ha estado al frente de las enormes hazañas históricas de nuestro país. La historia tiene sus enormes paradojas y una de ellas es que el municipio sirvió como instrumento de opresión, cuando los españoles a través de él iniciaron el proceso de conquista; más tarde, sería el mismo municipio el que iniciaría el proceso contrario que sería el de dar origen a una nación independiente.

e) La Constitución de Cádiz.

Aunque un tiempo muy corto, la Constitución de Cádiz tuvo vigencia en los territorios americanos. El 30 de septiembre de 1812 el virrey Francisco Javier Venegas expidió los Decretos correspondientes para su inmediata aplicación. En el Capítulo I del Título VI, de dicha Constitución se hace referencia a la elección popular de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos. Por considerar de suma importancia algunos de estos artículos, me tomaré la libertad de transcribirlos:

309) Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Mediante este artículo se instituye la figura del jefe político que tan nefasta sería para la institución municipal.

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

Este fue un gran avance ya que de esta manera el ayuntamiento tendría un origen electivo y por lo mismo popular.

315) Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere solo uno, se mudará todos los años.

317) Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

321) Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Segundo: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que nombran.

Tercero: Hacer el repartimiento y la recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Cuarto: Cuidar de las escuelas de enseñanza primaria, de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia.

Quinto: Encargarse de las obras públicas tanto de su construcción, reparación y conservación.

Sexto: Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Se puede observar que le reconocen la facultad de legislar, sin embargo debe pasar por la aprobación de las Cortes. Esto implica de alguna manera una limitación a la libertad municipal.

De la misma manera si se necesitaba la aplicación de arbitrios era necesaria la aprobación de las Cortes, a través de la diputación provincial.

Séptimo: Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Se observará que existe en esta legislación un control estricto sobre la actividad de los municipios sobre todo en materia financiera.

324) El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas.

325) En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad presidida por el jefe superior.

Hasta aquí los capítulos considerados más importantes relacionados con nuestro tema municipal. En la Nueva España se integraron seis diputaciones provinciales que fueron las de: Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Intimas de Oriente, San Luis Potosí, México y Provincias Intimas de Occidente, creándose posteriormente la de la Provincia de Valladolid. La creación de las juntas provinciales es considerada también por los estudiosos de la materia como un antecedente, tal vez el más próximo de nuestro federalismo.

3.2 El Siglo XIX

Ahora entraremos de lleno al siglo XIX, siglo que es fundamental en la constitución y formación de la Nación mexicana. Es en este momento histórico donde se crean las bases esenciales de nuestro sistema de gobierno. Grandes hombres de la talla de un Hidalgo, de un Morelos, de un Valentín Gómez Farías y de un Juárez viven en ese periodo. Momento fundamental en donde dos corrientes principales tratan de forjar el futuro de nuestro país. Triunfa finalmente la corriente liberal que es la que gobierna hasta nuestros días, pasando nuevamente por una lucha revolucionaria. Siglo sumamente interesante, sin embargo para efectos del municipio no fue una etapa muy luminosa. Paradójicamente los grupos progresistas fueron los que menos atendieron a la figura municipal, mientras que los conservadores la regularon en sus distintas leyes.

a) Primeros Años de Libertad.

Después de iniciado el movimiento independista por el Cura Hidalgo y a su muerte, su secretario del Despacho Universal, Rayón, provocó la formación de una Junta Suprema de Gobierno, a fin de unificar el mando militar y político que se hallaba dividido. Se constituyó dicho organismo en Zitácuaro el día 19 de agosto de 1811. Surgieron grandes diferencias entre Rayón y Morelos, por lo que este último creyó conveniente organizar una reunión en Chilpancingo para resolver las diferencias existentes. Rayón no estuvo de acuerdo con esta idea, y entonces Morelos ya sin contar con él, procedió a convocar a un Congreso que había de reunirse en Chilpancingo. El Congreso celebró su sesión inaugural el día 14 de septiembre de 1813 y durante ella se leyó un escrito presentado por Morelos intitulado "Sentimientos de la Nación". En dicho documento, Morelos plantea las ideas que a su juicio debiera seguir el Congreso. Señala ya de manera clara y franca que América era libre e independiente de España y de cualquiera otra nación; que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, el que sólo quería depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; que los empleos debían obtenerlos solamente los americanos; que la Patria no sería del todo libre y de los mexicanos mientras no se transformase el gobierno abatiendo el tiránico, sustituyendo el liberal y echando fuera del territorio mexicano al enemigo español; que sien-

do la buena ley superior a todos los hombres, las leyes que dictase el Congreso debían ser tales que obligasen a constancia y patriotismo y moderasen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumentase el jornal del pobre, se mejorasen sus costumbres y se desterrase la ignorancia, la rapiña y el robo; que las leyes generales comprendieran a todos sin excepción ni privilegios; que para dictar una ley se discutiese antes en el Congreso y se tomase la decisión por mayoría de votos; que la esclavitud se proscribiese para siempre, lo mismo que la distinción de castas, quedando todos iguales distinguiéndose los americanos sólo por el vicio y la virtud; que se le guardase a cada uno su propiedad y se respetase su casa; que se quitase la infinidad de tributos.

Como se observa, estas ideas implicaban un rompimiento total con las ideas seguidas por la corona. Reyes Heróles comentó que:

“Lo que Apatzingán implica es la radicalización liberal. Frente al disimulo y al rutinerismo constitucional, la declaración de Apatzingán es frontal y definitiva: Demoliberalismo. La lucha en 1808 y en 1810 es por la independencia, aunque disimulada y sin traslucir contagio ideológico liberal. El decreto de Apatzingán viene después de Cádiz, después de las declaraciones de los liberales españoles y de los representantes americanos.... Apatzingán queda como una prueba de hasta dónde había llegado el pensamiento liberal en México y hasta dónde conducían a ese pensamiento las realidades del país”.⁵³

b) Constitución de Apatzingán.

El día 6 de noviembre de 1813 expidió el Congreso el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional en la que se declaró la disolución del vínculo de dependencia del trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente como Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán sustancialmente dispuso lo siguiente:

- 1) Intolerancia religiosa.
- 2) Soberanía como facultad de dictar leyes y establecer el gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad.
- 3) La soberanía es por su naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible.
- 4) El Estado es una sociedad formada por la unión voluntaria de los ciudadanos.

⁵³Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 46.

- 5) Ninguna nación tiene el derecho de impedir a otra el uso libre de su soberanía.
- 6) El ejercicio de la soberanía corresponde a la representación nacional formada por diputados.
- 7) Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación.
- 8) La ley es manifestación de la voluntad general, de la que es órgano la representación nacional.
- 9) Se contemplan como derechos fundamentales la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad.
- 10) Como derechos sociales se defendía la libertad de industria y comercio y la libertad de palabra y de imprenta.
- 11) La forma del Estado sería unitario y se le dividía en provincias.
- 12) La forma de gobierno sería la republicana con la supremacía de la asamblea que eligirá a los demás poderes.

Con lo aquí mencionado puede uno percibir de manera clara la importancia de dicha constitución como verdadero ideario del movimiento insurgente. Sobre el municipio no se dice nada salvo en el capítulo XVI referente a los juzgados inferiores: "en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema..."⁵⁴

c) Constitución de 1824.

Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente, por decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó con el carácter de interino a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar sujeción a las bases constitucionales. Después de diez meses de imperio crolló, el acta constitutiva de la federación, de 31 de enero de 1824 y la constitución federal de 4 de octubre del propio año, habían de fijar de acuerdo al principio federal, la libertad de los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la única salvedad de que no se opusieran a los principios de dicha constitución. No se contó con

⁵⁴José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadez, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 57.

una disposición constitucional en materia municipal lo cual permitía a los estados regularlos de acuerdo a las características particulares de cada entidad, sin embargo, esto provocaba una enorme disimilitud entre las legislaciones locales.

De acuerdo con el artículo 50, fracción 28 de la constitución de 1824, el Congreso tenía la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los poderes de la federación así como la de ejercer en ese distrito las atribuciones del poder legislativo. A insistencia, según Ochoa Campos, de Fray Servando Teresa de Mier, quien argumentó vehementemente a favor de que fuera la ciudad de México la capital de la nueva República, el Congreso decretó:

- 1) El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, será la ciudad de México.
- 2) El gobierno político y económico del expresado distrito, quedará exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general.
- 3) En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Es así como nuevamente en la historia de nuestro país, tuvimos la opción de localizar a la capital de la República en otro lugar que no fuera la ciudad de México. Sin embargo la tradición histórica, la costumbre, y la fuerte corriente centralista lograron mantener a la ciudad de México como el centro rector del nuevo país que surgía. Así como los liberales habían ganado la lucha a favor de un sistema federal, los centralistas lograban mediante esta acción centralizar al federalismo. Se iniciaba así una lucha que se desarrollaría durante todo el siglo XIX y donde finalmente las fuerzas del progreso dominarían a las del retroceso.

d) Constitución de 1836.

A diferencia de la Constitución de 1824, la sexta de las siete leyes que componen la Constitución Centralista de 1836, denominada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", dedica su atención especial a los ayuntamientos.

De esta sexta ley anotaremos los puntos relacionados con el municipio.

Art. 7.- Toca a los Gobernadores:

...VIII. Suspender a los ayuntamientos del departamento de acuerdo con la Junta Departamental.

IX. Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos.

Art. 9.- En cada departamento habrá una Junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos.

Art. 14.- Toca a las Juntas Departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.

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

Art. 16.- En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general; durará cuatro años, y podrá ser reelecto.

Art. 18.- Toca a los Prefectos:

...III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre los concernientes al ramo de policía.

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

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

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

I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

II. Vecino del mismo pueblo.

III. Mayor de veinticinco años.

IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

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

Art. 26. Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

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

Mediante esta ley se puede observar cómo fue una ley centralista la que vino a regular una institución eminentemente federal. Y no es que el municipio surgiera como una institución federal, ya hemos visto que nació en un Estado centralista, en el Estado español. Pero con el tiempo el municipio será adoptado por el federalismo como una de sus instituciones más sólidas. Aquí el centralismo regula al municipio pero es claro que no lo hace con el objeto de crear un nivel de gobierno autónomo sino por el contrario, fortalecer el control gubernamental en los niveles de gobierno más cercanos a la población. Tena Ramírez señala que: “las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida”.⁵⁵ Yo añadiría que efectiva-

⁵⁵Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1980, p. 149.

mente les dieron vida por un tiempo, pero una vida muy raquítica que luego tratarían de aniquilar por completo.

El régimen centralista a través de las llamadas Leyes Constitucionales de 1836, incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de febrero de 1837. Extinguido el Distrito Federal, el Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos.

El Plan de Tacubaya postuló la reunión de un nuevo Congreso. Una vez triunfante el movimiento y de acuerdo con sus bases, se instaló la Asamblea Legislativa en junio de 1842, formulando un proyecto de Constitución que se desentendió del problema municipal. Dicho proyecto no pasó de ser una iniciativa ya que el Congreso quedó disuelto en diciembre del mismo año. En su lugar, se instaló una Junta Nacional de Legisladores, que el 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo código centralista, conocido éste como las Bases Orgánicas de la República Mexicana. En su artículo 4 se ocupó del régimen municipal estableciendo que el territorio de la República se dividiría en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. El Artículo 134 en sus fracciones X y XII establecía las facultades de las asambleas departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal. Así como los departamentos eran regidos por gobernadores nombrados por el presidente, los distritos fueron administrados por funcionarios centrales, o sea, los prefectos; los partidos, por los subprefectos y las municipalidades, por sus respectivos ayuntamientos. El restablecimiento del federalismo reinstaura con carácter transitorio, la vigencia de la Constitución de 1824, por Decreto expedido por el General Mariano Salas, el 22 de agosto de 1846. Emanado del Plan de la Ciudadela, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional de 1824, mientras se convocaba al Sexto Constituyente. Dicho Constituyente fue instalado en diciembre de ese mismo año y votó por el acta constitutiva y de reformas de 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del acta constitutiva de 31 de enero de 1824 y de la constitución de ese mismo año. Los estados sustituyen nuevamente a los departamentos, el Distrito Federal y los ayuntamientos vuelven a funcionar.

e) Constitución de 1857.

Con el movimiento de Ayutla de 1o. de marzo de 1854 se buscó derrocar al gobierno personal de Santa Anna y fijar nuevas bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir su soberanía. Se daba impulso en este movimiento al sistema representativo y popular por lo que de manera indirecta era un nuevo apoyo al régimen municipal.

La Constitución Federal fue sancionada y jurada el cinco de febrero de 1857. En ella no se hizo referencia a la forma de organización de los municipios, no obstante que el tema no fue ajeno a los constituyentes. Sólo se menciona al municipio en los siguientes artículos:

Art. 31. - Es obligación de los mexicanos:

...II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los estados y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

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

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

...VI. 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.

Como se puede apreciar mediante estos artículos, se da por sentado la existencia de la institución municipal; sin embargo no existe ningún artículo que lo regule de manera clara y expresa. Es por ello que la regulación de los municipios se dejó en manos de las legislaturas locales, lo cual provocó que fueran reguladas de manera desigual a lo largo del territorio nacional.

El que no se haya regulado el municipio no se debió a la falta de proyectos ya que el propio diputado Castillo Velasco presentó una serie de adiciones sobre la municipalidad, que decían:

1. 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.
2. 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 otra municipalidad o al Estado.

3. Que todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.

Dicho proyecto no fue aprobado y por lo mismo el municipio se quedó sin ser regulado en dicha Constitución.

Si bien no quedó regulada la institución municipal en la Constitución de 1857, lo cual le hubiera dado una fuerza indiscutible, sí se reguló la institución de las prefecturas. Estas prefecturas resultaron con el tiempo ser nefastas para los municipios ya que el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor medida los límites de sus funciones hasta convertirse, durante la dictadura porfirista, en una institución conculcadora de los derechos ciudadanos.

Con esta Constitución se normalizó la situación de la ciudad de México. Nuevamente surgió la posibilidad de trasladar al Distrito Federal fuera de la ciudad de México y se pensó en la ciudad de Querétaro así como en la de Aguascalientes. Finalmente se dispuso que fuera la ciudad de México la sede de los supremos poderes de la Federación, y se dijo que cuando éstos se trasladaran a otro lugar, en dicho territorio debía formarse una nueva entidad denominada Estado del Valle de México. Las facultades para arreglar el gobierno interior del distrito fueron reservadas al Congreso de la Unión, y se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales.

Desde el punto de vista de la hacienda municipal, hubo en la Constitución de 1857 dos hechos que, aunque de gran importancia y sentido progresista, la vieron a afectar. Uno de esos hechos fue la abolición de las alcabalas. Los federalistas que se identificaban ya en ese entonces plenamente con el liberalismo político, seguían también muy de cerca al liberalismo económico. La tesis fundamental de esta posición se sintetiza perfectamente con la frase "dejar pasar, dejar hacer". Afortunadamente nuestros liberales supieron tomar lo mejor del liberalismo económico y entendieron que en una economía naciente como la nuestra no podía buscarse un libre comercio a ultranza. Debieran existir ciertas protecciones, sin embargo en el comercio interior sí era aconsejable quitar trabas que únicamente encarecían los productos que llegaban al consumidor. Las alcabalas significaban un ingreso para los municipios muy importante y por ello con su extinción resultaron afectados. Sin embargo al seguir la historia económica del siglo XIX se verá que nunca fue definitiva la desaparición de las alcabalas sino que constituyó uno más de los temas de debate que a lo largo de este período histórico tuvieron lugar.

Una medida que sí fue definitiva y que también afectó a los municipios fue la desamortización de los bienes de manos muertas. Esta medida había sido ya anticipada con la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 25 de junio de 1856. La ley fue expedida por Comonfort, de conformidad con el Plan de Ayutla. Mediante estas medidas los municipios también se vieron obligados a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente a los servicios públicos. La desamortización consistió en hacer obligatoria la venta de los bienes que se encontraran en manos muertas. La medida estaba dirigida especialmente al clero, sin embargo se ve que también afectó a otras instituciones que impedían de igual manera la circulación de la propiedad. La finalidad de tal medida era doble. Por un lado, el político y por el otro, el económico. El político, que sin duda era el más importante, buscaba empobrecer y quitarle medios materiales al enemigo principal de los liberales, que era el clero. En la medida en que el clero careciera de recursos económicos, en esa misma medida se vería imposibilitado a patrocinar movimientos de insurgencia contra el gobierno federal. La finalidad económica consistía en procurar que la tierra circulara creando así una nueva clase de propietarios que equilibrarían las fuerzas reales de poder así como produciría ingresos para el fisco con cada traslación de dominio que se realizara. El fisco se encontraba en una situación deplorable, de bancarota, y por lo mismo necesitaba hacerse de ingresos a como diera lugar. Ambas razones, la política y la económica, justificaban plenamente la actitud desamortizadora del gobierno liberal. Sin embargo, tuvo sus inconvenientes como ya hemos señalado. Siempre en política se elige entre inconvenientes.

Si los liberales no regularon al municipio en la Constitución de 57, esto no se debía a que lo ignoraran, sino a un profundo y exagerado respeto al sistema federal.

f) El Imperio de Maximiliano.

Durante la regencia primero y después bajo el imperio de Maximiliano, continuó en vigor el régimen de prefecturas, a las que añadió el título de imperiales.

Por el estatuto provisional del imperio de 10 de abril de 1865, el país quedó dividido en departamentos, que a su vez se dividían en distritos y éstos en municipalidades. Los departamentos quedaban bajo la administración de los prefectos imperiales que se auxiliaban por un concejo de gobierno. Los distritos eran administrados con la aprobación imperial; en las municipalidades seguían funcionando los ayuntamientos presididos por el alcalde; mientras que en la capital el alcalde era nombrado por el emperador. Los regidores, a diferencia de los alcaldes, eran elegidos popularmente y se renovaban por mitades. Con fundamento en la Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernamental

tiva de 1 de noviembre de 1865, los prefectos tenían, entre otras facultades, las de vigilar la marcha de los asuntos municipales en general y la de presidir, sin voto, las sesiones de los ayuntamientos en sus cabeceras departamentales. Sin embargo, eran los subprefectos quienes realmente invadían la esfera de los ayuntamientos. Sobrevigilaban la administración municipal, la enseñanza de educación primaria, el servicio de policía en general así como la atención de los medios de comunicación. Los ayuntamientos tenían entonces sólo funciones deliberativas y las facultades ejecutivas quedaban en manos de los alcaldes y comisarios municipales, que eran nombrados por el Gobierno.

En relación al Distrito Federal, fue durante el imperio que su territorio quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. La capital se dividió en ocho cuarteles mayores de policía, que se subdividieron a su vez en cuarteles menores. Por su parte los cuarteles menores se subdividían en manzanas por secciones.

g) La República Restaurada.

“La historia moderna de México, comienza con una caída y acaba con otra caída. Se inicia en julio de 1867, al derrumbarse el imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1911 cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz”.⁵⁶

A esta época, que abarcó cuarenta y cuatro años, se le divide generalmente en dos etapas: a una de ellas, que va de 1867 a 1876, se le llama la “República Restaurada”, a la segunda, que va de 1877 a 1911, se le llama simplemente “El Porfiriato”.

La República Restaurada implica que, a la caída de Maximiliano, era la República que existía con anterioridad la que volvía a surgir. No se trataba de una nueva República, sino de la misma de antes. Se afianzaba así la institución republicana y el predominio de los liberales sobre los conservadores. Parecía que ahora sí México podría dedicarse de manera pacífica a la búsqueda de su progreso material. Contaba para ello con una dirigencia excepcional; hombres de la altura de un Juárez, de Lerdo de Tejada, Matías Romero, Ezequiel Montes, Ignacio Ramírez, entre otros. Sin embargo, “las continuas guerras civiles y extranjeras en que la nación vivió hasta 1857, crearon en el mexicano una actitud de intolerancia que llegaba al extremo de creer que las disputas políticas no podían resolverse sin la eliminación física del adversario, sea tendiéndolo en el campo de batalla, sea desterrándolo en el extranjero”.⁵⁷

⁵⁶Daniel Cosío Villegas, *Historia Mínima de México, Méx.*, El Colegio de México, 1984, p. 81.

⁵⁷*Ibidem*, p. 82.

La economía nacional, de por sí primitiva, y que se basaba en la agricultura y en la minería, había sido destruida por las continuas guerras. Ganaron efectivamente los liberales, pero entre ellos empieza también a haber una desunión evidente. Juárez es enfrentado por Díaz, lo será después también por Lerdo de Tejada. Ya hemos señalado con anterioridad que la economía pasó a formar parte del ideario de los liberales. Seguían hasta cierto punto al liberalismo económico pero no de manera ortodoxa. Para Juárez esto constituyó una obsesión y procuró por todos los medios a su alcance reanimar la actividad productiva. Autorizó nuevamente la entrada de compañías extranjeras para la construcción de una vía ferroviaria que conectara a la ciudad de México con el puerto de Veracruz. Esto estimularía de alguna manera el comercio exterior y por lo mismo a la economía. Licenció a un gran número de soldados, y reorganizó el ejército. Permitió de alguna manera una mayor participación de los jóvenes en el gobierno ya que surgía un conflicto generacional. En fin, hizo todo lo que pudo a su alcance, pero eran tanto los daños creados por tantos años de lucha, que nada de esto fue suficiente. Volvieron a surgir los motines y los conflictos entre los propios liberales. El caos llega nuevamente a nuestro país, más bien nunca se fue por completo. Surge entre la población el sentimiento de que es necesario el orden y la paz a como dé lugar. Fue esto lo que permitió que una figura como la de Porfirio Díaz enmarcara en el contexto histórico y que perdurara en él durante tantos años.

h) El Porfiriato.

La figura de Díaz siempre ha sido controvertida ya que, si por un lado propició el desarrollo económico de nuestro país y lo impulsó a etapas antes insospechadas, por otro, su régimen opresor mantuvo a las mayorías muy al margen de las mejoras materiales que las minorías alcanzaron. Sin embargo, es innegable que en su periodo hubo progreso. La red ferroviaria pasó de 460 kilómetros en 1877 a 19000 en 1910. Las comunicaciones postales, telegráficas e inclusive las telefónicas llegaron a cubrir gran parte del territorio. Se realizaron obras portuarias importantes en Veracruz, Tampico y Salina Cruz. El desarrollo económico fue impresionante en tan corto plazo, sobre todo si hacemos una comparación del periodo inmediato anterior. “Poca política y mucha administración”, sintetizan la manera como Díaz veía el ejercicio del poder.

Así como fue etapa de progreso impresionante, pecó de una injusta distribución del ingreso. Los ricos eran cada vez más ricos mientras que los pobres eran cada vez más pobres. Se pensaba que al enriquecerse unos cuantos, los demás se verían beneficiados con las riquezas sobrantes. Lo real de esta teoría es que para el avaro la riqueza nunca sobra, por lo que nunca caerán migajas de la mesa. Si hacemos una reflexión sobre el por qué comienzan las revoluciones y los dis-

turbios sociales llegaremos a la conclusión de que existen factores económicos y factores políticos que las activan. Los factores económicos pueden ser una injusta distribución de la riqueza, una situación cada vez más difícil para las mayorías del país, descenso en los niveles de vida y todo lo que implica una economía pobre. Sin embargo, el factor político lo encuentro más decisivo, de más peso, como catalizador de los fenómenos sociales. Tal vez el problema político más serio de algunas sociedades sea la falta de movilidad social. Es indispensable que exista movilidad social en los países, ya que esto estimula a que la gente se desarrolle para llegar a niveles de vida deseables. Cuando la gente sabe que puede ascender con su esfuerzo y empeño, se estimula y trabaja de manera pacífica para lograr sus objetivos. Estas son sociedades creativas que contagian un espíritu positivo de superación. La gente vive conforme sabiendo que su situación mejorará, y si no sucede esto último, por lo menos tienen la esperanza de que así sea. La inmovilidad social trae, por el contrario, un desánimo general en la población al ver que por más esfuerzos que se hagan nunca saldrán de la situación que viven. La inmovilidad es fuente de frustraciones y éstas no permiten a la gente más creaciones ni pensamientos que no sean de destrucción del orden establecido. Es por ello que concluyo que la inmovilidad es un enemigo potencial que siempre está cerca y hay que estar pendientes de que no se presente a niveles peligrosos donde inciten a la gente a la violencia y a la destrucción.

Esto fue lo que sucedió en la época de la Colonia. Más que la situación difícil económicamente hablando en que vivía gran parte de la población mexicana, más que las injusticias que se cometían en las encomiendas y de que fueron víctimas los indígenas, la verdadera causa del movimiento de independencia fue la falta de movilidad social que percibían los criollos. Ellos querían compartir el poder, participar en el gobierno de su propia nación. La corona española no supo ampliar los márgenes de la participación y cuando lo intentó ya era demasiado tarde. Igual sucedió en el Porfiriato. Podemos decir que existían injusticias nuevamente en gran parte de la población del país, que existía una enorme explotación del hombre por el hombre que a todas luces creaba malestar social. Sin embargo, nuevamente el factor detonante fue la falta de movilidad social que impedía a las gentes preparadas, y a las no tanto, ascender a niveles donde pudieran participar de manera más directa en la decisión de las grandes cuestiones nacionales. Díaz tuvo su oportunidad también de evitar un rompimiento social, no se percató a tiempo de ello y sucumbió en las redes de lo que él mismo había creado.

Para nuestro estudio municipal es muy importante hacer todas estas reflexiones. Independientemente de la idea elemental de justicia de que sean los propios del lugar los que traten de resolver sus problemas locales, la participación

del pueblo en el gobierno, es una garantía fundamental de paz. Quien participa se compromete y son gentes comprometidas las que sacan a un país adelante.

Mencionaré algunas cosas concretas sobre la situación de los municipios durante el Porfiriato. En este periodo el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal. Moisés Ochoa Campos señala que las jefaturas políticas tuvieron las siguientes características:

- 1) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos.
- 2) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- 3) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- 4) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de circunscripción.

Al respecto, comenta Ochoa Campos que fue una institución que cometió muchos errores, tales como suprimir la verdadera manifestación democrática de la ciudadanía, controlar las elecciones y, en fin, una serie de atropellos y abusos.

La situación económica a nivel municipal no era tan apremiante, o si lo era, no podría ser peor que la que se vivió todos los años anteriores de lucha y guerra. El grave problema fue la falta de participación a la que fueron orillados los municipios y su población.

“En las postrimerías del siglo pasado, nuestro sistema municipal resintió muy graves interferencias, que limitaron en todos los órdenes las funciones de los ayuntamientos. Este fenómeno obedecía a una situación general, de centralismo político por un lado y de absoluta carencia de visión para propiciar el desarrollo de nuestras instituciones populares. Si en vez de buscar soluciones accidentales, se hubiese impulsado la genuina organización municipal, el resultado habría sido otro muy distinto de esta situación deprimente, en que la vida comunal se batió bajo la administración nacional del Presidente Díaz”.⁵⁸

Así fue como se constituyeron unas juntas especiales o auxiliares que formalmente dependían del ayuntamiento pero que en la realidad obraron como cuerpos con personalidad propia. Estas juntas se integraron para la administración

⁵⁸Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 304.

de algún ramo de las mismas, sin embargo, invadían atribuciones reservadas al ayuntamiento, debilitándolo de esta manera.

“Restar atribuciones a los cuerpos municipales por considerarlos incapaces de atender a todos los ramos de la organización municipal, es tanto como contribuir a su propio debilitamiento e insuficiencia. Quebrantar el sistema, por el hecho de no obtenerse de él resultados satisfactorios, era remedar la táctica espartana, de sacrificar a los niños débiles en vez de esforzarse por fortalecerlos y convertirlos en seres útiles para la comunidad. Las juntas auxiliares acabaron por demostrar la incapacidad no del sistema municipal, sino del régimen político de aquella época, que no podía concebir cómo el pueblo a través de sus órganos legítimos, sí era capaz, en otra atmósfera, de bastarse para la solución de sus problemas”.⁵⁹

Fue de esta manera cómo, debido a la falta de participación popular y a la evidente inmovilidad social, comenzaron las luchas que llevarían a México a una de sus más cruentas guerras en búsqueda de libertad.

⁵⁹Ibidem, p. 306.

3.3 *La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917*

a) La Revolución Mexicana.

El día 4 de octubre de 1910 el Congreso declara Presidente y Vicepresidente de México para los próximos seis años a Porfirio Díaz y a Ramón Corral.

Madero, desde los Estados Unidos de América, hace conocer su Plan de San Luis Potosí, en el que denunciaba el fraude de las elecciones de junio, desconoce los poderes constituidos e incita al pueblo a tomar las armas el día 20 de Noviembre de ese mismo año. En sus consideraciones expresó que “La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”. Fue así como se inició la Revolución Mexicana que tantas víctimas habría de cobrar, pero que indiscutiblemente transformó para siempre los destinos del país. Díaz se ve obligado a renunciar y a salir del país. Madero asume la Presidencia de la República. A escasos 20 días de haber ocupado Madero la Presidencia de la República, Emiliano Zapata se alza en armas amparado por el Plan de Ayala. Aquí surge una nueva etapa en la lucha revolucionaria. Mientras algunas fracciones del movimiento, como la Maderista, pensaban que todos los cambios debían hacerse a través de las leyes y el derecho, otros pensaban, como Zapata, que estando la revolución en el gobierno, era el momento de hacer todos los cambios necesarios para procurar de esta manera la justicia social. La idea de un municipio cada vez más libre e independiente fue un común denominador de todos los revolucionarios. Huerta, el usurpador, asesina a Madero y lo sustituye en el poder por un lapso corto. Surge la figura que dominará por los próximos años el panorama político del país. Venustiano Carranza, el Constitucionalista, que encauzará de manera institucional las diversas demandas sociales del pueblo mexicano. En el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, convoca a la lucha contra el usurpador Huerta. En dicho Plan no aparecen aún sus ideas sobre el municipio, ya que Carranza siendo un hombre ordenado y de claras prioridades, no quiso desviar la atención de la meta principal que en ese entonces era terminar con la dictadura de Huerta. Una vez logrado su objetivo, las ideas de Carranza comenzaron a ser expuestas en los foros adecuados.

En su mensaje ante la Convención de Generales de 1914 apuntó:

“Todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta Convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que enseguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas....⁶⁰

Es evidente la importancia que le da Carranza a la institución municipal, a la que nada más ni nada menos nombra escuela de la democracia. El 12 de diciembre de 1914, encontrándose en Veracruz, donde instaló el gobierno con todo su gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe. En el artículo 2 de dicho decreto decía que: “El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país”.⁶¹

Se prepararon los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. De los 19 proyectos, 5 fueron consagrados a la problemática municipal:

1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrado al Municipio Libre.
2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecen escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
5. Ley sobre los Procedimientos para la Expropiación de Bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

⁶⁰Ibidem, p. 318.

⁶¹Loc. cit.

Es claro que la cuestión municipal preocupaba profundamente al Primer Jefe, ya que comprendía con claridad que era a ese nivel del gobierno donde podrían resolverse de manera genuina y adecuada los problemas de la población que tantos años se había mantenido marginada.

El decreto expedido en Veracruz dice textualmente: Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política el municipio libre, administrados por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.⁶²

b) Debates sobre el Municipio en el Constituyente de 1917.

Ahora entraremos a analizar los debates del Constituyente de 1917 que dieron origen y nacimiento al artículo 115 de nuestra Constitución.

El día viernes 1o. de diciembre de 1916, se declaró abierto el periodo único de sesiones del Congreso Constituyente. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo hizo entrega del proyecto de la Constitución Reformada. En dicho acto Carranza leyó un discurso en el que exponía de manera somera las ideas que lo habían influenciado para proponer dichas reformas e hizo un resumen de cuáles consideraba a su juicio las reformas más importantes. Carranza fue haciendo una exposición ordenada de los artículos que proponía reformar; mencionaba, si lo había, el antecedente en la Constitución de 1857, y después explicaba en qué medida se había cumplido o no la finalidad en ese entonces propuesta. Con relación a la materia de nuestro estudio, dijo, más o menos a la mitad de su discurso, lo siguiente:

“El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”.⁶³

⁶²Ibidem, p. 319.

⁶³Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, 1987, T. I, p. 394.

A mi juicio, la mención del municipio en el discurso de Carranza, no tuvo la extensión y profundidad que sí logró al tratar otros artículos de la misma Constitución. Tal fue el caso del artículo 27, al que dedicó un muy buen espacio. Esto no implica que haya perdido importancia para ese entonces la cuestión municipal. Sólo quise asentar esto ya que es importante ver las variaciones del tratamiento de dicho tema a lo largo del propio Congreso Constituyente. Veremos cómo fue un tema que suscitó gran debate y que, sin embargo, no se resolvió de la manera como se apuntaba podría haberse resuelto.

El día miércoles 6 de diciembre de 1916 los secretarios Lizalde y Truchuelo leen el proyecto del Ciudadano Primer Jefe. El artículo 115 se colocó en el título V de los Estados de la Federación, y decía así:

Artículo 115: "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en sus cargos 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 siete diputados propietarios.

En los Estados cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano por nacimiento".⁵⁴

Si observamos el primer párrafo del artículo 115, es el mismo que el presentado en las adiciones al Plan de Guadalupe en la que se reformaba el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857.

En un principio, la intención de Carranza era la de conservar la Constitución del 57 y únicamente hacer las reformas consideradas como indispensables. Sin embargo, los hechos rebasaron al derecho y fue necesaria la creación de una

⁵⁴Ibidem, p. 529.

nueva constitución. Si bien muchos de los principios básicos que existían ya en la Constitución anterior vuelven a aparecer en la de 1917, no cabe duda que esta última tuvo un sentido social mucho más acentuado. En la Constitución de 1857 se habían consagrado los derechos individuales, en la de 1917 se consagrarían los derechos sociales. Fueron congresos con características muy diversas. Mientras que en el de 1857, como ya apuntamos, las cuestiones principales fueron la secularización de la sociedad y la definición del liberalismo político y económico, en el Constituyente de 1917 fue la cuestión social la que dominó. Las propuestas planteadas en el Constituyente de 57 tenían ya algunas de ellas muchos años de haber sido planteadas y maduradas. Eran ideas mejor definidas, más estructuradas. En el Constituyente de 17 la Revolución estaba aún demasiado presente. Las ideas fluían en los diputados de manera atropellada, no siempre estando muy claro lo que se perseguía. Fueron ambas Constituciones las que de manera definitiva crearon la esencia de la nación mexicana.

El día 20 de enero de 1917, se presentó el siguiente dictamen referente al artículo 115.

“La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.”

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

“Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta situación. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal así como para asegurar al estado la parte de los impuestos que le correspondan, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el ejecutivo local”.⁶⁵

⁶⁵Ibidem, p. 694.

La comisión presentó el artículo 115 de la siguiente forma, por lo que se refiere al Municipio:

“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 las tres bases siguientes:

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.⁶⁶

La iniciativa de Carranza fue ampliamente enriquecida por la segunda comisión. Carranza había planteado al municipio como la base de la división territorial y de la organización política de los estados. Había también ya señalado la necesidad de que entre el ayuntamiento y las autoridades estatales no hubiera ninguna autoridad intermedia. De esta manera se erradicaba la institución de las Jefaturas Políticas. La propuesta de Carranza planteaba la necesidad de un municipio libre: sin embargo, fue la segunda comisión la que vislumbró que para que hubiera realmente un municipio libre debiera ser un municipio económicamente independiente, esto es, no sólo proponía la misma finalidad de Carranza, sino que plantea el medio para lograr esa finalidad. Es la cuestión hacendaria, a juicio de la comisión, la que realmente definiría la autonomía municipal. Fue también la cuestión hacendaria, la más discutida del artículo 115 y al mismo tiempo, la menos comprendida. La solución a la que se llegó estuvo lejos de ser la más adecuada, fue por eso por lo que el municipio en los años posteriores a la Constitución de 1917, tampoco logró la libertad tan soñada por los Constituyentes.

El día 24 de enero de 1917 se puso a discusión el artículo 115. La fracción primera del artículo, propuesta por la comisión no tuvo mayor problema. La discusión surgió con la fracción II y que era la que precisamente trataba la cues-

⁶⁶Ibidem, p. 695.

ción fundamental de dicho artículo. Para comprender bien cuál era la manera de pensar de la comisión es pertinente transcribir, casi en su totalidad, la intervención del diputado Jara en defensa del proyecto.

“Señores diputados; si la comisión no hubiera traído al debate la fracción II del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en 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. Indudablemente que los estados tienen a la vista sus distintos problemas, y están mejor poseionados de ellos, ven de cerca sus dificultades y están en mejores condiciones para poder aplicar sus contribuciones y también para distribuir dichas contribuciones en el presupuesto de egresos. El que está lejos recibe las noticias de los diferentes lugares por conductos diversos, bien por informes secretos, bien por informes verbales, pero que no son lo suficientemente claros, que no son lo suficientemente precisos para dar una idea clara y terminante de lo que pasa en determinados lugares; así pues las apreciaciones económicas que hiciera la federación respecto a los distintos estados, no serían exactas y estaría en condiciones de incurrir en frecuentes errores, con grave perjuicio de las entidades federativas; en relación; los municipios con los estados están en iguales condiciones. Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los estados para que ahí sean revisados... 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, en fin, aquel municipio... Algunos temores se han iniciado a cerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de esto nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del estado no sea el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. 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 restringamos por la otra, no demos

libertad política y restringamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado. Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os digneis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la comisión''.⁶⁷

Creo que la argumentación es por sí contundente. Sin embargo, el artículo tenía en su fracción II muchos puntos vulnerables que serían atacados por el congreso. Lo que era un hecho es que todos coincidían en que el municipio debiera gozar de mayor autonomía y de que era la cuestión económica la idea fundamental. Realmente las diferencias no fueron de fondo sino de forma, algunos no estuvieron de acuerdo en que el municipio recaudara todos los impuestos ya que esto permitiría a las autoridades estatales que intervinieran en la administración municipal. También criticaron la idea de que el Ejecutivo Estatal pudiera nombrar inspectores para vigilar la contabilidad municipal y recibir la parte que correspondiera al estado. Todas estas eran consideradas violaciones a la libertad municipal. También fue muy criticada la intervención de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos que se suscitaban entre el municipio y la legislatura estatal.

Me parece muy interesante la propuesta en el sentido de que el municipio recaudara todos los impuestos y de allí participara en alguna proporción al estado. No deja de tener sus complicaciones administrativas y políticas esta cuestión. La administrativa sería que no todos los municipios estaban, ni están, en capacidad de cumplir con tal función, y la política era que esto permitía la intervención de las autoridades estatales en la administración municipal. Sin embargo, con la solución que se tomó al finalizar el congreso no se evitó ninguno de estos riesgos y tampoco propició el desarrollo equilibrado del municipio. Si se hubiera afinado esta idea un poco más, entonces los municipios hubieran tenido ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y si, probablemente, los estados como gobierno serían más débiles de lo que son ahora. Pero para qué nos interesa tener un gobierno estatal fuerte, si los municipios son muy débiles. Es más lógica la idea de fortalecer las partes para fortalecer al todo y no viceversa. Es por eso que la idea de la comisión me parece fue original, visionaria y sobre todo incomprendida.

El diputado Martínez de Escobar se inscribió en contra del dictamen de la comisión. Argumentó que con él se atentaba en contra de la libertad municipal.

⁶⁷Ibidem, p. 879.

Criticó la facultad que le conferían al Ejecutivo para nombrar inspectores que vigilaran la actuación de los municipios. También se pronunció a favor de que el municipio se constituyera como un verdadero poder.

El diputado José Alvarez señaló que los “Municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los estados, porque los municipios no son repúblicas; los municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada estado que dicten las legislaturas, y allí dice precisamente cual debe ser la hacienda municipal”. Al respecto agregó:

“Seis meses he estado en mi estado visitando los municipios más alejados del centro, y me he encontrado verdaderas atrocidades y me he convencido de una cosa; el motivo por el cual el pueblo se abstenía de votar en las elecciones municipales, era precisamente porque el municipio no tenía hacienda, y yo he preguntado al pueblo; ¿Por qué no viene usted a votar? y me contestaron: “Señor, para qué, para qué votamos si luego que elegimos alguno que nosotros queremos resulta que nada más están aquí de cuerpo presente, porque no pueden poner ni policía, ni tener maestros de escuela; porque en lugar de tenerlos en una casa los tienen en un corral”, y esto no sólo es en Michoacán, sino en todos los estados de la república”.⁶⁸

Medina siempre tenía argumentos inteligentes para defender el proyecto y no con el solo afán de defender algo que había sido hecho por él sino con el convencimiento de estar en lo correcto.

Decía Medina:

“La comisión ha visto con toda complacencia que los señores diputados que se han inscrito en pro y aquellos que han hablado en contra del dictamen están de acuerdo todos en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio... ¿De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el estado o la federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir”.⁶⁹

En relación a la objeción de que la legislatura del estado sería la que controlaría al municipio a través del presupuesto, Medina contestaba que:

“El municipio va a ser la base de la organización política; del municipio van a salir los diputados a la legislatura local. Nosotros queremos, y lo establecemos en un artículo adelante que las legislaturas locales constaran cuando menos de quince dipu-

⁶⁸Ibidem, p. 885.

⁶⁹Ibidem, p. 893.

tados; ese mayor número de diputados es una representación más genuina y natural de los intereses municipales, de tal manera, que la legislatura local se va a encontrar, respecto a los asuntos locales, en la misma condición que nosotros nos encontramos aquí respecto de toda la República; ¿no hemos visto aquí señores diputados, el celo con que todos y cada uno de nosotros hemos defendido nuestros intereses territoriales y nuestro terruño, cada vez que se ha puesto en el tapete de la discusión? Pues ese mismo fenómeno sucederá en las legislaturas locales que van a tener una representación más exacta del municipio, y desaparecerá este peligro desde el momento de que no hay, como antaño, legislaturas, formadas de tres o cuatro diputados, en donde, puede decirse, de una manera familiar se arreglaban todos los negocios”.

En relación a la intervención de la Suprema Corte de Justicia, Medina afirmó que:

“Nosotros, queriendo respetar la autonomía local a un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los municipios al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera, que van a necesitar un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera, y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resolviera la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del estado?, Porque hemos concepuado que entre los tres poderes del estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en la lucha con un poder de estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el municipio no podrá alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos”.⁷⁰

Medina supo defender de manera correcta las propuestas de la comisión pero en su afán de sostener la autonomía municipal, incurrió en errores técnicos que hicieron caer su propuesta. La intervención de la Suprema Corte de Justicia, era a todas luces injustificada y rompía con la idea de la República Federal. No tenía por qué intervenir el poder federal en asuntos de orden local, sin embargo, sus razones muy claras tenía. Querían evitar que la solidaridad entre los poderes locales obstaculizara el desarrollo autónomo de los municipios. Si algo es evidente, es que Medina y Jara tenían una visión muy clara de cuál era la única manera de lograr la autonomía municipal. Esta era precisamente la de la autonomía económica; un municipio que dependiera económicamente del estado o de la federación, dependería también de ellos políticamente. Ellos sabían perfectamente cuál sería el destino del municipio si no se asentaba la independencia económica. Su meta no era la independencia económica en sí, esto no era lo fundamental, ésta sólo era un medio, el necesario, para alcanzar la auto-

⁷⁰Ibidem, p. 895.

nomía política. Es por ello que en el constituyente pocas fueron las gentes que entendieron la verdadera dimensión de lo que proponía la comisión y se fueron más por el lado del detalle que del verdadero fondo político que significaba la propuesta. El fondo que esta comisión buscaba era la de convertir al municipio como un medio genuino de participación y decisión, nunca insinuaron siquiera en que se convirtiera en un nivel de gobierno; estaba aún demasiado reciente la constitución del sistema federal mexicano como para empezar a hacerle innovaciones. Sin embargo, desde la propuesta de Carranza, al decir que sería la base de la división territorial y de la organización política de los estados, se puede descubrir que se iba perfilando en ese sentido al municipio. No sólo una división territorial con un gobierno representante del poder estatal local, sino como base de la organización política, entendida ésta como una organización establecida para el manejo del poder. Pocos entendieron esto que empezaba a nacer y tal vez un exceso de federalismo y de respeto a las áreas de competencia de la federación y de los estados, impidieron que naciera un tercer nivel de gobierno que hubiera sido el municipio. Es natural, no podemos exigir tanto, las ideas tienen que seguir un proceso de maduración y aún faltaban muchos años por venir para que la idea del municipio madurara.

Recordemos, el municipio lo traen a México los españoles para controlar de una manera más adecuada a los nuevos territorios conquistados. Con el tiempo los municipios se van convirtiendo en un medio para que los pueblos manifestaran sus inquietudes y necesidades. En el siglo XIX el municipio no pudo recibir la atención que merecía, volvió a perder fuerza. El municipio resurge en la Revolución Mexicana como una respuesta a la demanda de mayor participación ciudadana; pero no podía nacer ya bien desarrollado, comenzaba a deslumbrar apenas sus alcances.

La noche del jueves 25 de enero de 1917 se votó por la fracción II del artículo 115 y la votación fue la siguiente: 110 votos por la negativa y 35 por la afirmativa.

Después de muchas discusiones y complicaciones sucedió así lo que tenía que suceder. Surge la propuesta del diputado Ugarte que sin resolver de ninguna manera el problema, sí vino a acabar con la discusión; a continuación su intervención:

“Señores diputados: Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los municipios, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado... Ahora que se creó el municipio libre no vamos a quitar ese régimen,

esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes de los estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el poder ejecutivo porque es él el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loables propósitos se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál 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".⁷¹

Jara, de manera inexplicable pidió permiso para retirar su voto particular.

Se procedió a la votación del artículo 115 en donde se aprobó todo por unanimidad, a excepción hecha de la fracción II, que tuvo 88 por la afirmativa y 62 por la negativa. Así se perdió nuevamente, la oportunidad de crear un municipio política y económicamente fuerte. Tendrían que pasar muchos años más para que se hiciera una nueva reforma constitucional en este sentido; y muchos años más faltan todavía para que esto se haga una plena realidad.

Carpizo, al respecto, subrayó que al municipio "Se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo".⁷²

c) Reformas al Artículo 115 Constitucional Posteriores a 1917.

Para finalizar con este tema histórico en el cual hemos querido hacer una mención más minuciosa de lo que ha sido el municipio desde sus orígenes hasta nuestros días, hablaré de las reformas que sufrió el artículo 115 desde 1917 hasta la fecha, en lo que se refiere al municipio.

1. Reforma a iniciativa del Partido Nacional Revolucionario del 16 de noviembre de 1932. Esta reforma fue aprobada por unanimidad siendo el texto siguiente:

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

⁷¹Ibidem, p. 1135.

⁷²José Francisco Ruiz Massieu, ob. cit. p. 237.

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 ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o por designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, no podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.⁷³

2) En el periodo del Presidente Miguel Alemán el artículo 115 sufrió una nueva reforma en la que se promovía el voto femenino en las elecciones municipales.

“En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.⁷⁴

3) En febrero de 1976 se hicieron importantes reformas a la Constitución General de la República en lo referente a las políticas a seguir en los asentamientos humanos y la participación del municipio libre en esta materia. Al artículo 115 se le adicionaron dos fracciones cuyos textos son los siguientes:

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

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.⁷⁵

Finalmente, fueron aprobadas las reformas al artículo 115 constitucional enviadas por el Presidente De la Madrid al Congreso de la Unión en diciembre de 1982. Sobre éstas nos referiremos en capítulos posteriores.

⁷³Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, Méx., UNAM, 1979, p. 87.*

⁷⁴*Ibidem*, p. 89.

⁷⁵*Ibidem*, p. 93.

Contenido

Capítulo IV	
EL ESTADO	
	117
4.1	NOTA INTRODUCTORIA..... 119
4.2	SURGIMIENTO DEL TÉRMINO ESTADO..... 120
4.3	TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DEL ESTADO 122
	<i>a)</i> Teoría Patriarcal..... 122
	<i>b)</i> Teoría Patrimonial 122
	<i>c)</i> Teoría de la Génesis Contractual..... 123
	<i>d)</i> Teoría del Poder..... 124
4.4	DIVERSAS CONCEPCIONES SOBRE EL ESTADO 125
	<i>a)</i> El Estado Considerado como un Hecho 125
	<i>b)</i> El Estado como Situación 125
	<i>c)</i> El Estado Identificado con uno de sus Elementos 126
	<i>d)</i> El Estado como Organismo Natural 126
	<i>e)</i> El Estado como Organismo Etico-Espiritual 126
	<i>f)</i> El Estado como Unidad Colectiva o de Asociación 127
	<i>g)</i> El Estado como Institución Social 127
	<i>h)</i> El Estado como Objeto de Derecho 130
	<i>i)</i> El Estado como Relación Jurídica 130
	<i>j)</i> El Estado como Sujeto de Derecho 131
	<i>k)</i> El Concepto del Estado de Jellinek 132
	<i>l)</i> El Estado como Sistema Normativo 133
	<i>m)</i> Concepción del Estado de Reinhold Zippelius 135

4.5 FINES QUE PERSIGUE EL ESTADO.....	137
a) El Bien, Objeto Formal de la Voluntad	137
b) El Bien Común.....	139
c) Bien Común y Justicia	142
d) Bien Común y Seguridad Jurídica.....	142
e) Estado y Municipio	144

CAPÍTULO IV

EL ESTADO

4.1 Nota Introdutoria

Iniciamos ahora el estudio de dos temas fundamentales de la filosofía política. El Estado y la Democracia. El Estado visto como la sociedad políticamente organizada en donde vive y se desarrolla el ser humano. La Democracia vista no sólo como un sistema político, sino como una filosofía de la vida en sociedad.

Son temas esenciales para el hombre cuya discusión y análisis empezó hace más de dos mil años. Los puntos de vista que de ellos se han tenido y las conclusiones a las que se han llegado están fuertemente influenciados por el pensamiento de cada época. Es por ello que sería no sólo pretencioso, sino ingenuo querer llegar a una verdad acabada sobre estos temas. Lo que sí podemos pretender es hacer una explicación sobre las diversas concepciones que de ellos se han tenido y cuál es, en términos generales, la concepción que de ellos se tiene hoy en día.

Que todo cambia, es algo que nadie puede negar; así cambiaron las ideas de Estado y de Democracia en el transcurso de la historia, así seguirán cambiando. Para hablar de ellas, hay que definir tiempo y circunstancia.

El municipio mexicano se encuentra contenido dentro de nuestro Estado Democrático de Derecho. Si pretendemos realizar un estudio completo sobre nuestro municipio es necesario tener alguna idea sobre Estado y Democracia. El municipio, el Estado y la Democracia, persiguen los mismos fines; son figuras que procuran, en última instancia, el bien personal del hombre.

Nuestro municipio está siendo apoyado por nuestro Estado Democrático de Derecho; a este último dedicaremos nuestro estudio en los siguientes dos capítulos.

4.2 Surgimiento del Término Estado

El término de Estado, para designar a la organización política fundamental de los hombres, es de creación relativamente reciente en la historia de la humanidad. Sin embargo, no así la realidad misma que procura contener. El Estado remonta sus orígenes desde los más remotos años de la evolución del hombre. Resulta muy difícil precisar dónde y cuándo comienza el Estado. No es un invento, es el resultado de la evolución del hombre. Se funda en la naturaleza del ser humano y, sobre todo, en su indigencia individual y en la necesidad de vivir en sociedad para realizar de manera plena sus fines y objetivos.

Sobre el origen del término Estado podemos remontarnos a la civilización griega. La *polis*, con el cual se hizo la connotación de la “asociación de vecindad organizada políticamente”, quiere decir ciudad. Pero esto, en la antigüedad, equivalía a decir Ciudad-Estado, ya que en aquella época representaba a la organización política suprema integrada por demos o municipios.

Aristóteles define a la ciudad como “una muchedumbre de ciudadanos suficiente para vivir con autarquía” o también como “la comunidad perfecta de varias aldeas que tiene, por así decirlo, el extremo de toda suficiencia y que surgió por causa de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien”⁷⁶

En forma análoga, los romanos denominaron originariamente *civitas* a la Ciudad-Estado. Más tarde, se refirieron a la comunidad de individuos usando la expresión de *res publica* para expresar con ella la cosa común. Con ella se refirieron también a la comunidad política misma. Durante el imperio se usaron los términos de *res publica* y de *imperium*, no para expresar al Estado, sino para designar al poder de mando. Ulpiano y Aurelio Víctor usaron las expresiones *status republicae* y *status romanus* para referirse al Estado romano. Durante la Edad Media no existió un término adecuado. Expresiones como *civitas*, *land*, *terrae* y *burgo* representaron una traslación restrictiva de la significación romana, evolucionada, al elemento puramente territorial del Estado.

⁷⁶Ochoa Campos, El Municipio, su Evolución Institucional, México, Col. Cultura Municipal, 1981, p. 40.

En los comienzos del siglo XV fue generalizándose en Italia la necesidad de una palabra que incluyese en su significación la estructura total del Estado y que abarcase a sus elementos constitutivos. Fue precisamente en Florencia en donde comenzó a usarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas.

La palabra "Estado" apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado "El Príncipe", escrito por el político florentino Nicolás Maquiavelo. La intención de este autor era la de estudiar las características esenciales de los principados, cuántas clases había, cuál era la manera de conservarlos y por qué se perdían. En la frase inicial de este opúsculo es donde aparece el significado moderno de la palabra Estado. "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido y son o repúblicas o principados".⁷⁷

⁷⁷Maquiavelo, *El Príncipe*, España, Biblioteca de Cultura Básica, Ed. Universidad de Puerto Rico, 1955, P. 201.

4.3 Teorías Sobre el Origen del Estado

Zippelius divide dichas teorías o modelos en cuatro; la teoría patriarcal, patrimonial, del poder y la de la génesis contractual.

a) Teoría Patriarcal.

Esta teoría parte del hecho de que las asociaciones de dominación surgieron históricamente de las familias, así como de sus agrupaciones, en donde jugaron un papel muy importante los jefes de familia.

Propone como modelo al Estado romano antiguo, cuya división en gentes, curias y tribus pudiera indicar una fusión de clanes y fratrias. De acuerdo con la tradición, diez gentes formaban una curia, diez curias, una tribu, y tres tribus constituían al pueblo romano.

Estos agrupamientos romanos convivieron posteriormente en comunidades sedentarias propiciando así lazos cada vez más fuertes entre sus integrantes. Así fue como se formaron los pueblos y naciones. Las estructuras de mando surgieron probablemente asociadas a la habilidad personal, primero de un hombre, y luego de sus descendientes.

Con esta teoría del Estado se atribuía al jefe de estado algo así como una patria potestad sobre sus súbditos. Sir Robert Filmer llegó al extremo de remontar el poder monárquico inglés hasta Adán.

b) Teoría Patrimonial.

Esta teoría sostuvo que el poder de dominación del Estado se basa en la propiedad del soberano sobre el territorio del Estado. Von Haller sostenía que "el gobierno no es un ser independiente, sino una simple consecuencia de los derechos privados del gobernante, el efecto natural del poder y de la propiedad, de

los cuales no puede desligarse, así como la sombra no puede separarse del cuerpo".⁷⁸ Esta teoría apoyaba al sistema feudal, en donde el rey poseía la nuda propiedad del suelo y donde mediante el feudo vinculaba a sus vasallos a sí.

c) Teoría de la Génesis Contractual.

Esta teoría, entendida en un sentido histórico, generalizó los elementos contractuales en un modelo de origen de la dominación estatal. Un ejemplo histórico interesante de la dominación fundada en un contrato, es la alianza que David estableció con las tribus de Israel en Hebrón, antes de ser ungido rey.

En las monarquías electivas también vemos un ejemplo contractual en las capitulaciones convenidas entre los electores y el designado, previas a la elección del rey.

Asimismo, vemos antecedentes contractuales en las capitulaciones que realizaron la corona inglesa y los puritanos que emigraron a América en el siglo XVII.

El derecho de resistencia de la Edad Media, también estaba basado en la idea del origen contractual de la monarquía. Von Lautenbach señaló que "el pueblo se somete a alguien para que gobierne con poder fundado en el derecho, dé a cada quien lo suyo, favorezca a los piadosos y castigue a los impíos, en suma, que trate a todos con justicia. Pero cuando rompe el contrato por el cual fue electo y perturba lo que debe mantener en orden, es justo y razonable que así releve al pueblo del deber de obedecerle, puesto que él mismo ha quebrantado primero la fidelidad que obligaba a cada parte frente a la otra".⁷⁹

Contractualistas de gran talla lo fueron también Hobbes y Rousseau. En ambos casos el estudio parte del estado de naturaleza del ser humano. Hobbes afirmaba que el hombre es libre e igual en el estado de naturaleza y por lo mismo tiene un derecho ilimitado a todo lo que lo rodea. Esto obviamente crea conflictos con los demás hombres creando así un estado de guerra. El hombre decide de manera voluntaria asociarse y crear un poder superior para que lo proteja de sí mismo. Es así como surge el Estado como consecuencia de un contrato que por esencia es voluntario. Sin embargo, Hobbes cometió el error de confundir el concepto de soberanía y de pensar que ésta podía ser transmitida al monarca. Luego, entonces, el pueblo, una vez formado el Estado, transmitía su soberanía al monarca. Este es el fundamento contractual de la monarquía absolutista.

⁷⁸Reinhold Zippelius. *Teoría General del Estado*, Trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 1985, p. 118.

⁷⁹Loc. cit.

Por su parte, Rousseau también parte del estado de naturaleza del ser humano pero, a diferencia de Hobbes, no cree en el estado de guerra sino que piensa que el hombre se asocia para poder conservar su libertad. Es en el Estado que surge del contrato social, donde el hombre puede realizar en pleno su libertad. El pueblo es en donde radica la soberanía, que es inalienable e indivisible.

d) Teoría del Poder.

Entre estas teorías se contraponen principalmente dos doctrinas; por un lado, las teorías naturalistas, y por el otro las empírico-descriptivas.

Las primeras convierten a la posición fáctica del más fuerte en un derecho. Ese hecho se convierte en un criterio de lo justo. Es así como Platón explica que es justo que el que vale más tenga más que su inferior y el más capaz que el incapaz. Para Espinoza:

“la naturaleza, considerada bajo un aspecto general, tiene un derecho soberano sobre todo lo que está bajo su dominio, es decir, que el derecho de la naturaleza se extiende hasta donde llega su poder. El poder de la naturaleza es, en efecto, el poder mismo de Dios, quien ejerce un derecho soberano sobre todas las cosas; pero como el poder universal de toda la naturaleza no es sino el poder de todos los individuos reunidos, resulta aquí que cada individuo tiene un cierto derecho sobre todo lo que puede abrazar o, en otros términos, que el derecho de cada uno se extiende hasta donde alcanza su poder”.⁸⁰

Las teorías empírico-descriptivas simplemente admiten como mera ley sociológica la supremacía del más fuerte en la comunidad y el nacimiento del Estado como institución de dominación en manos del más fuerte para su propio provecho.

Oppenheimer opina que el “Estado refleja estructuras de poder, ya que el término italiano *lo stato*, proveniente de la época renacentista, se refería la mayoría de las veces al príncipe, que junto con su facción, tomaba el poder por la fuerza. Por tanto, el poder sobre otros es “la ley por la cual hace su aparición el Estado”.⁸¹

Oppenheimer coincide con Marx y Engels al afirmar que el Estado es un instrumento en manos de la clase dominante para explotar a la clase oprimida.

⁸⁰Ibidem, p. 120.

⁸¹Ibidem, p. 121.

4.4 *Diversas Concepciones Sobre el Estado*

González Uribe afirma que entre las primeras concepciones que saltan a la vista sobre el Estado están las que consideran a la comunidad política bajo un aspecto objetivo, o como diría Jellinek, preponderantemente objetivo. Estas teorías han pretendido considerar al Estado como un ser exterior y desligado del elemento interno de la vida del hombre.

a) El Estado Considerado como un Hecho.

Desde muy antiguo los pensadores políticos han considerado al Estado “como una realidad inmediata, como algo que se da en el mundo de los hechos, y no como una mera abstracción o producto del pensamiento”.⁸²

Así, Zacharias afirmaba que “no hay noción general de él; un hecho o una relación de hecho consistente en que los hombres en su totalidad o en parte, están sometidos a un mismo poder jurídico”. Zoepfl decía: “el hecho de encontrarse varias familias establecidas de un modo duradero en un territorio determinado y reunidas en forma de población, se llama Estado”. León Duguit afirma que “el Estado es la fuerza material, sea cual fuere su origen; es y sigue siendo un simple hecho”. Al definir al Estado dice que “es un grupo humano, establecido en un territorio determinado, en el que los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles”.⁸³

b) El Estado como Situación.

Estas teorías lo consideran como una situación especial a un peculiar estado de cosas. Siguen las tendencias individualistas y racionalistas del derecho natural, explicando el origen del Estado sobre la base de un contrato y lo consideran como el *status civilis* de los hombres, en contraposición del *status naturalis* en que se encontraban antes de la celebración de dicho contrato. Immanuel Kant afirma que

⁸²Héctor González Uribe, *Teoría Política*, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 168.

⁸³Ibidem, p. 169.

“la situación de los particulares en el pueblo, considerados en sus relaciones recíprocas, se llama estado civil y la unidad total, en sus relaciones con sus propios miembros, Estado”.⁸⁴

c) El Estado Identificado con uno de sus Elementos.

Estas teorías pretendían concebir al Estado de un modo objetivo partiendo de los elementos de hecho que, con más fuerza, se imponen al observador y que son: el territorio, el pueblo y el poder de dominación o soberano. En la Edad Media se consideró que las tierras sobre las que el señor ejercía su dominio eran su Estado. Se creó la teoría patrimonial en donde el señor poseía todo lo que existía en su Estado. Otras teorías identifican al Estado con su poder de dominación o autoridad pública. Confunden al Estado con el gobierno. Tales concepciones sirvieron para apoyar doctrinalmente al sistema absolutista. A esta corriente perteneció Hobbes, quien sostenía que el pueblo unido por el contrato da nacimiento al Estado sometiéndose incondicionalmente al príncipe o a la asamblea dominante. Todo el poder del Estado reside en la autoridad.⁸⁵

d) El Estado como Organismo Natural.

Existe la posición que ve al Estado como un organismo natural regido por las leyes físicas y biológicas con una existencia independiente de la de los individuos que la forman.

Al lado de las doctrinas objetivistas del Estado, nos encontramos las de carácter contrario que consideran a la comunidad política de un modo preponderantemente subjetivo. Estas teorías no se oponen a las primeras, sino que las complementan. González Uribe divide a estas doctrinas en tres tipos para su mejor comprensión: la organicista espiritual, la asociacionista y la de la institución.

e) El Estado como Organismo Etico-Espiritual.

Esta doctrina ha sido una de las más antiguas y constantes para la explicación del fenómeno estatal. Desde sus inicios, se concibió al Estado como un todo orgánico, dotado de una vida especial y con funciones múltiples y variadas. Tal vez, el primero en concebirlo de manera tan clara fue Platón para quien el hombre no era un Estado en pequeño, sino el Estado un hombre en grande. El Estado es un gigantesco organismo en el cual se reflejan las aspiraciones y necesida-

⁸⁴Ibidem, p. 170.

⁸⁵Ibidem, p. 171.

des del hombre y sus funciones deben de organizarse conforme a ellas; la razón se encuentra expresada en la clase de los filósofos; el valor en la de los guerreros; y la sensualidad en la de los comerciantes.

En el cristianismo, la concepción organicista se dio desde temprana edad como la explicación más natural de las relaciones de la comunidad. No se concibe a la sociedad como un conjunto de individuos aislados, desarticulados, sino como un centro unificador de las relaciones humanas.

f) El Estado como Unidad Colectiva o de Asociación.

Esta doctrina no se fija en la naturaleza de la asociación, sino en el simple hecho de la misma. En la Edad Media, el derecho natural de signo individualista y racionalista volvió a la concepción del Estado como una asociación, que tenían los antiguos, pero viendo en la misma, una mera unión de hombres libres agrupados por virtud de un contrato. Para Grocio el Estado es “una agrupación de hombres libres que se han asociado por causa de la utilidad común y del goce del derecho” y para Kant “el Estado es la unión de una variedad de hombres bajo leyes jurídicas”. González Uribe dice que estas teorías parecen ser una explicación adecuada de la naturaleza del Estado; pero que únicamente ofrecen el género próximo al cual pertenece el Estado y no nos dan a conocer la diferencia específica por la cual el Estado se distingue de otros grupos sociales.⁸⁶

g) El Estado como Institución Social.

Dentro de esta posición, la más interesante y sugestiva es, sin duda, la de Maurice Hauriou. Afirma que:

“una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social. Para la realización de esta idea, se organiza un poder que le procura los órganos necesarios. Por otra parte, entre los miembros del grupo social interesados en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedimientos”.⁸⁷

Elemento indispensable de la institución es la idea objetiva. Objetiva en el sentido de que es valiosa por sí misma, independientemente de su descubridor. Debemos distinguir la vida en sí de los conceptos subjetivos por medio de los cuales ella es percibida por los espíritus.

⁸⁶Ibidem, p. 180.

⁸⁷Ibidem, p. 184.

Cada persona percibe la idea a su manera y hace su concepto de ella. En el transcurso de la historia las ideas objetivas han sido interpretadas de distinta manera. Sin embargo, esto no quiere decir que carezcan de un sustrato real. El hombre no las inventa sino, más bien, las descubre. Las ideas objetivas existen de antemano en el mundo, incorporadas a todo lo que nos rodea. Pero es en los momentos de inspiración cuando las descubrimos. Es a base de observar la vida como va uno descubriendo sus propias leyes. La idea misma se va ganando, la adhesión del grupo social y es así en el Estado donde los propios súbditos están interesados en el buen éxito de la idea directriz.

Poco a poco la idea va adquiriendo sus propios seguidores dentro de los cuales se encontrarán los futuros funcionarios que administren sus órganos. No todos participarán de manera activa en la idea, sin embargo todos otorgarán su asentimiento. Una institución social está siempre condicionada por una suma de conciencias individuales.

Es así como surge la organización institucional sin la cual ninguna institución puede funcionar ni sobrevivir. Esto resulta claro en la institución más importante de la sociedad que es el Estado, el cual no puede actuar sino a través de sus órganos formados por seres humanos. Es tan importante la organización humana que, sin ella, la institución puede llegar a desaparecer quedando únicamente subsistente la idea objetiva. Las instituciones pueden volver a resurgir en la medida en que la idea objetiva vuelve a sumar adhesiones por parte de la sociedad. Sin embargo, difícilmente renace con las mismas características que tenía anteriormente. Generalmente se va enriqueciendo con la evolución y el paso del tiempo. Así ha sucedido con la institución estatal que, como hemos podido comprobar, se ha ido perfeccionando, producto de la evolución de la vida social y de lo cada vez más complejo de las relaciones humanas. Afirma Hauriou que en toda institución corporativa es necesario un poder de gobierno organizado para la realización de la idea de la empresa y que está a su servicio.⁸⁸

Al referirse a la duración de las instituciones, Hauriou dice que, en su opinión, duran “un tiempo más o menos largo, no sólo porque respondan más o menos a las necesidades del medio social, sino también, y sobre todo, porque las ideas objetivas sobre las cuales reposan, se acercan a la verdad y a la justicia”.⁸⁹ Es muy importante esta afirmación en el sentido de que las ideas objetivas tienen necesariamente un contenido ético. La vida no puede desprenderse de este sentido ético. Si bien las instituciones responden a necesidades reales y prestan ser-

⁸⁸Ibidem, p. 190.

⁸⁹Ibidem, p. 191.

vicios para satisfacerlas, no es suficiente que se explique su existencia, sino que es necesario que se justifique su razón de ser. Dice que hay ideas objetivas buenas y otras malas, ya que el mal existe objetivamente con relación al bien. Hay asimismo ideas justas e ideas injustas, verdaderas y falsas. La vida de la institución está forzosamente ligada al valor que representa y al que sirve la idea directriz. “De aquí que ninguna institución social que se apoya sobre el asentimiento del público puede durar si se encuentra en flagrante contradicción con la verdad moral y la justicia”.⁹⁰

Esta concepción de la institución resulta adecuada en la explicación del Estado. El Estado sería entonces una institución dotada de poder, con el objeto de realizar la idea objetiva. La idea objetiva es la idea de la obra a realizar.

Para González Uribe dicha idea objetiva es y ha sido la de una “convivencia pacífica, armónica, justa, en la que hubiera seguridad y orden mediante una conveniente centralización política y jurídica”. Con esto quiere decir un bien público temporal en las que tanto las asociaciones como principalmente los individuos pudieran encontrar las condiciones adecuadas para la realización de sus propios fines. El fin, o la idea objetiva del Estado, es la del bien común público, mismo que pretenderemos explicar con mayor amplitud en números posteriores.

El poder del Estado es quien organiza y encauza la acción estatal a la consecución de la idea objetiva. También existen evidentes manifestaciones de comunión por parte del grupo social alrededor de la idea en donde las voluntades subjetivas se subordinan al servicio de la obra, así como que se van renovando continuamente. Esto sucede en el Estado moderno democrático y representativo, en donde se da tanto el consentimiento consuetudinario, así como el servicio que prestan de manera permanente los funcionarios y empleados de la administración pública. Por último, podemos afirmar que la duración de ese Estado en particular dependerá de la medida en que se realice dicho bien público temporal.

Esta teoría de la institución me parece de gran utilidad para explicar los fines mismos del Estado que por más que abundemos en el tema posteriormente acabaremos concluyendo que consiste en procurar el bien común público. Existe una meta o fin, una organización para su adecuada realización y la adhesión del cuerpo entero para procurar ese bien que es condición para que el individuo alcance su propio bien personal.

⁹⁰Ibidem, p. 192.

Por último, nos falta considerar las concepciones jurídicas del Estado. Jellinek opinaba que:

“Puesto que el derecho es esencial al Estado, no es posible un conocimiento pleno del mismo, sin tener a la vez un conocimiento de su naturaleza jurídica. Ordenado el Estado mediante el derecho, y siendo a su vez conservador y transformador de éste, necesita tener un lugar dentro del mismo. En una palabra, es preciso un concepto jurídico del Estado”.⁹¹

Es importante aclarar que el conocimiento jurídico del Estado no se propone esclarecer su naturaleza real, sino únicamente el aspecto jurídico del mismo. Jellinek sostiene que sólo hay tres maneras de concebir jurídicamente al Estado y que son: como objeto de derecho, como relación jurídica o como sujeto de derecho. Nuevamente siguiendo al profesor González Uribe, haremos dicha explicación.

h) El Estado como Objeto de Derecho.

Esta concepción sostiene que el Estado es una cosa que puede ser objeto de apropiación o disposición por parte de un derecho-habiente. Esta posición resulta a todas luces absurda y fue propia de la baja Edad Media con el feudalismo en donde se confundía al Estado con las tierras mismas a las cuales tenía derecho el señor feudal. De igual forma tuvo cierta importancia en la época de la consolidación del régimen absolutista en la que se confundía al Estado con el soberano. Sin embargo, hoy en día, resulta obsoleta y falsa esta concepción, ya que el Estado, como hemos podido observar no debe confundirse con ninguno de sus elementos que lo integran sino, más que nada, constituye una unidad de asociación que persigue fines específicos; dicha unidad, no puede ser objeto de apropiación de persona alguna.

i) El Estado como Relación Jurídica.

No siendo adecuada la explicación de que el Estado es un objeto de derecho, se tienen que buscar otras explicaciones sobre su naturaleza jurídica. Una explicación pudiera ser que el propio Estado es una relación jurídica. Si se hace una observación fenomenológica del Estado se puede observar que lo que realmente lo constituye es una serie de relaciones entre gobernantes y gobernados. Esas relaciones, sometidas al orden jurídico, son relaciones jurídicas. Existen relaciones de dominación para con los súbditos, así como relaciones de igualdad para con otros Estados soberanos. Existen, de igual manera, relaciones de coor-

⁹¹Ibidem, p. 195.

dinación cuando el Estado se relaciona con los particulares sin hacer uso de su soberanía o de su poder público, sino que trata bajo las reglas del derecho común. Sin embargo, en el plano ontológico, no resulta tan clara la idea de la relación jurídica, ya que si bien el Estado tiene una serie de relaciones jurídicas, de esto no se concluye necesariamente que el Estado sea una relación jurídica en sí.

La teoría de la relación jurídica resulta inexacta para explicar tanto el origen como la subsistencia y existencia misma del Estado. Dice Jellinek que esta teoría no contribuye a explicar la unidad del Estado.

j) El Estado como Sujeto de Derecho

Existe la idea ya muy antigua que el Estado; igual que una persona humana, es un sujeto capaz de derechos y deberes. Desde siempre se ha sostenido que el Estado no sólo es el principal productor y sancionador del orden jurídico, sino que también es centro de imputación de derechos y obligaciones.

Esta teoría ha sido sostenida desde los grandes juristas medievales de la escuela de Bolonia, hasta los filósofos de la Escolástica. También últimamente ha sido fuertemente impulsada por los miembros de la escuela de Derecho Natural racionalista. Se puede decir que esta teoría ha sido comúnmente aceptada en nuestro tiempo. Jellinek afirma que:

“El concepto de sujeto de derecho es un concepto puramente jurídico y no significa cualidad real que de suyo esté ligada a los hombres, sino que, como todo concepto jurídico, es por su naturaleza una relación. Que el hombre es un sujeto de derecho, quiere decir que se encuentra con el orden jurídico en una relación que está determinada por normas de igual naturaleza. Sujeto en sentido jurídico, es por tanto, no una esencia, una substancia, sino una capacidad creada mediante la voluntad del orden jurídico. El hombre es el supuesto de la capacidad jurídica, puesto que todo derecho es una relación entre seres humanos. Pero la lógica no exige que esta cualidad se atribuya sólo al individuo, antes al contrario, toda subjetivación de una comunidad de hombres, o de una colectividad, pertenece al campo de las ficciones. El conocimiento jurídico en este caso ha de unirse, más bien a los resultados de los conocimientos del Estado como fenómeno real. Si el Estado es una unidad colectiva, una asociación, y esta unidad no es una ficción, sino una forma necesaria de síntesis de nuestra conciencia que, como todos los hechos de la misma, forma la base de nuestras instituciones, entonces tales unidades colectivas no son menos capaces de adquirir subjetividad jurídica que los individuos humanos”.⁹²

Lo importante del planteamiento aquí señalado es que la teoría del Estado como sujeto de derecho no pretende dar sino una explicación jurídica del fenómeno

⁹²Ibidem, p. 199.

estatal. Esto quiere decir que, de ninguna manera, está en contradicción con las posiciones que tratan sobre la existencia real del Estado, ya sea como institución o como unidad de asociación. No pretende explicar la esencia misma del Estado como sí lo han pretendido otras teorías, sino más bien pretende explicar por qué el Estado tiene esa cualidad adicional que es la de poder ser centro de imputación de derechos y deberes. Es por ello que esta teoría, sin explicar la esencia misma, sí contribuye a entender aún más las características del fenómeno estatal.

k) El Concepto del Estado de Jellinek

A Jellinek lo hemos estado mencionando, sobre todo, en relación a la explicación de algunas posturas teóricas del fenómeno estatal. Sin embargo, no hemos explicado su propia concepción del Estado que consideramos de gran interés. Trataré de hacer una exposición resumida de la misma.

Opina Jellinek que el Estado es por una parte una creación social, y por la otra una institución jurídica. Debe estudiarse al Estado desde dos puntos de vista, una como Doctrina General Social del Estado y la otra como Teoría General del Derecho Político. La primera pretende considerar al Estado como fenómeno social, examinando aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del Estado. La segunda, como concepción jurídica, tiene como objeto el conocimiento de las normas jurídicas que sirven de pauta y determinan las instituciones jurídicas del mismo, así como de las relaciones de los hechos reales de la vida del Estado con los juicios normativos sobre los que se apoya el pensamiento jurídico.

Al estudiar sobre la naturaleza social del Estado, encuentra una suma de relaciones sociales que se traducen en actividad entre hombres. Desde el punto de vista social, el Estado es para Jellinek no una sustancia sino sólo una función. La sustancia de esa función es siempre el hombre. La unidad que se advierte como elemento esencial del Estado, es una unidad teleológica que se manifiesta como una unidad de asociación.

“una pluralidad de hombre aparecen unidos ante la conciencia, cuando lo están por fines constantes y coherentes entre sí. Tanto más intensos son estos fines, tanto mayor es la unidad entre ellos; y esta unidad se exterioriza mediante la organización... tales unidades organizadas, constituidas por hombres, llámanse unidades humanas colectivas o asociaciones. La unidad teleológica del Estado, por tanto se denomina con más rigor, unidad de asociación”.⁹³

⁹³Juan Carlos Smith, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1977, tomo X, p. 838.

La unidad está limitada exclusivamente a los fines de la asociación. La intensidad de la asociación es distinta según la fuerza de los fines que constituyan la asociación. En las sociedades privadas es muy pequeña, en las públicas resulta mayor, y alcanza su máxima expresión en el Estado, pues éste es el que posee mayor número de fines constantes y la organización más perfecta. Todos los poderes coactivos de las demás asociaciones derivan del Estado. En él, se encuentran comprendidas todas las demás agrupaciones. Solo la coacción del Estado lo puede a uno obligar a permanecer en la asociación. Para Jellinek, las relaciones políticas de voluntad, que reunidas forman la unidad de asociación, son esencialmente relaciones de dominación. El Estado tiene poder de mando, y mandar, dominar, quiere decir tener la capacidad de poder hacer ejecutar incondicionalmente su voluntad a otras personas. Esta fuerza no deriva de ningún poder superior sino de la misma asociación. Para Jellinek el fundamento exterior de la unidad asociativa del Estado es el territorio. Así, define Jellinek al Estado como "la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio".

En relación con la consideración del Estado desde el punto de vista jurídico, Jellinek sostiene que la idea de corporación es la más adecuada para definir la esencia de aquél. El Estado, jurídicamente conceptuado, es "la corporación formada por un pueblo dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio", o en otras palabras "la corporación territorial dotada de un poder de mando originario". Jellinek descubre que a la idea de Estado le corresponde un sustrato real. Este sustrato reside en el hecho histórico y natural de un pueblo asentado permanentemente en un determinado territorio y subordinado a un poder de dominación. Los elementos jurídicamente integrativos del Estado son el territorio, la población y el poder. El poder es visto como la dominación que ejerce el Estado sobre los individuos y es la cualidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes.

Hasta aquí la teoría resumida de lo que piensa Jellinek sobre el Estado.

1) El Estado como Sistema Normativo

Sostiene Kelsen que el Estado no existe en el reino de la naturaleza, sino en el reino del espíritu. Lo específico del Estado consiste en ser un sistema de normas y todos los elementos que generalmente se le atribuyen, sólo existen en tanto sus respectivos sentidos están determinados por aquella estructura normativa. El Estado, siendo un sistema normativo, tiene que ser, forzosamente, el mismo sistema jurídico positivo, pues resulta imposible concebir junto a éste la validez de un orden normativo diferente. Cuando la Teoría del Estado sostiene que éste constituye un aparato coactivo y la Teoría Jurídica considera que el derecho

es un orden coactivo, queda demostrado que ambas teorías toman en cuenta al mismo objeto, ya que el denominado aparato de la coacción es una metáfora para designar al orden coactivo. Dice Kelsen que el concepto generalizado de que el Estado produce, apoya y garantiza el Derecho, no es más que una hipótesis que duplica innecesariamente al objeto de conocimiento, pues el llamado poder del Estado no es otra cosa que el poder del derecho positivo. Kelsen pretende hacer un estudio sobre el Derecho y el Estado depurado de todo pensamiento ideológico, y dice que, de esta manera, no se puede sino concluir que el Estado debe ser concebido como un orden coactivo de conducta humana que es el mismo orden jurídico. Todo Estado constituye un orden jurídico, más no todo orden jurídico constituye un Estado.

Para Kelsen el Estado es:

“el ordenamiento jurídico de una comunidad, es cuando ese ordenamiento ha alcanzado cierto grado de centralización en el proceso funcional de producción y ejecución de las normas jurídicas. En las comunidades jurídicas primitivas preestatales, la producción de las normas jurídicas generales se realiza por vía de la costumbre, es decir, por la práctica de parte de sus miembros, y no existen en su origen tribunales centrales para la institución de la norma individual, ni tampoco en particular, para su ejecución en el acto coactivo. La comprobación de la situación de hecho antijurídica, lo mismo que la realización de la consecuencia jurídica, es librada a aquéllos cuyos intereses son lesionados”.⁵⁴

Sólo en el curso de un desarrollo muy prolongado se forman órganos centrales, como resultado del proceso de la división del trabajo social. Señala que la diferencia entre un orden jurídico centralizado y descentralizado es sólo de carácter cuantitativo y no cualitativo. En tanto que sobre el orden jurídico estatal no existe otro superior, es el Estado el orden o la comunidad jurídica suprema soberana. Esto significa que están limitados el ámbito de validez territorial al igual que el material de ese orden jurídico. Cuando el orden jurídico supera el primitivo Estado de completa descentralización, cuando la comunidad distribuye las tareas de producción y ejecución normativas y las somete a las funciones que realizan los órganos estatales creados, en ese momento surge el Estado.

En relación con los elementos que tradicionalmente se consideran como elementos del Estado, Kelsen los considera de la siguiente manera. El territorio y el pueblo son los ámbitos de validez espacial y personal del ordenamiento jurídico estatal, respectivamente; el poder es así la eficacia fundante de la validez de ese mismo ordenamiento. Se puede provocar un estado social determinado formulando normas jurídicas que enlacen a la conducta humana contraria a una de-

⁵⁴Ibidem, p. 845.

terminada consecuencia de derecho. Es así como el hombre se ve influenciado a actuar de determinada manera a fin de evitar una sanción no deseada. Es en esta motivación en lo que radica la eficacia del Estado.

En relación a la personalidad del Estado, Kelsen señala que todo acto del Estado no es sino acción humana. Pero que así como algunos actos humanos son imputados al mismo ser humano, otros le son imputados al Estado. Es la norma jurídica la que señala qué tipo de actos del ser humano le son imputados al Estado. La imputación a la persona del Estado convierte a la situación de hecho imputada, en acto del Estado, al tiempo que califica como órgano estatal al individuo que realiza ese hecho.

Hasta aquí lo que consideramos más relevante de la teoría de Kelsen en relación al Estado.

m) Concepción del Estado de Reinhold Zippelius.

Considero importante hacer referencia a la concepción que del Estado tiene un autor de actualidad, que por su claridad e inteligencia mucho me ha impresionado.

Zippelius señala, con relación al Estado, que:

“la comunidad estatal es una totalidad de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica: en términos generales, la comunidad se configura como una estructura de conducta orientada con sentido, y la comunidad estatal, en particular, se constituye como una estructura de acción, jurídicamente organizada. Incluso el Estado mismo no es otra cosa que una unidad de acción, jurídicamente organizada”.⁹⁵

En una comunidad en general, la conducta se orienta por normas de muy diversa índole. Las relaciones de la vida social son reguladas en gran medida por la costumbre y la moral social y no necesariamente por las normas de derecho.

Las normas de derecho que garantiza el Estado se diferencian de tales normas sociales sobre todo por la técnica de aplicación coactiva propia del derecho.

“La conducta de los sujetos de derecho asociados de un Estado es coordinada y guiada por normas que poseen una probabilidad cierta de ser aplicadas en un procedimiento coactivo jurídicamente organizado... Para garantizar la paz y la seguridad en una comunidad jurídica, las normas reguladoras de la conducta no solamente deben ser

⁹⁵Zippelius, ob. cit., p. 53.

eficaces, sino deben también integrarse coherentemente en un orden comunitario funcional. Las normas de conducta no pueden contradecirse y deben armonizar entre sí. Además deben de integrarse en un modelo global y funcional, del orden comunitario.

La estructura de acción que estas reglas proyecta, deberán ser un orden de conducta humana armonizada entre sí (un sistema de interacciones)... Dentro de este sistema de regulación hacemos una distinción entre los mandatos que prescriben una determinada acción u omisión y las normas de competencia, que definen facultades (competencias) y procedimientos de regulación; es decir, son aquéllas que determinan quién puede crear deberes generales o individuales, y qué procedimiento debe observarse para tal fin... La distinción entre el Estado y otras comunidades jurídicamente ordenadas (como los municipios o las sociedades por acciones) depende precisamente de las competencias. El Estado es sólo aquella comunidad que dispone, en última instancia, sobre el instrumento de regulación normativa (es decir, posee la supremacía de competencias)... La existencia de ese poder último de regulación está evidentemente relacionada con la homogeneidad del Derecho, que no sería posible si, dentro de uno y el mismo territorio concurrieran varias instancias de regulación de igual jerarquía'.⁹⁶

En relación con la función del Estado, Zippelius afirma que "El Estado, en tanto que es estructura organizada de poder y acción, tiene como función garantizar una convivencia ordenada y sin contradicciones y, en especial, la paz y la seguridad jurídica".⁹⁷

⁹⁶Ibidem, págs. 53 y 55.

⁹⁷Ibidem, p. 57.

4.5 Fines que Persigue el Estado

En este inciso pretendemos hacer un estudio de los fines que persigue el Estado, ya que desde nuestro punto de vista, el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio, tal vez el más perfecto, para alcanzar unos fines superiores.

a) El Bien, Objeto Formal de la Voluntad.

Aunque sea de manera muy somera, tenemos que explicar algunas ideas generales sobre el concepto de bien para posteriormente hablar del bien común público como finalidad del Estado.

No es el sitio para explicar los pasos que sigue la mente humana para decidir una acción o no acción. Sin embargo, recordemos que el entendimiento le propone a la voluntad una serie de opciones a realizar que la propia voluntad puede querer o rechazar. Pero son tantas las opciones que el entendimiento presenta, que es necesario contar con criterios que le ayuden a la voluntad a decidirse en algún sentido. Estos criterios son precisamente una tabla de valores, con una jerarquía de bienes. El criterio del bien se descubre a través de la razón y por lo mismo tiene validez objetiva. Es importante hacer hincapié que en el orden del obrar lo más importante es el fin. Nadie actúa sin razón o sin causa, siempre se persigue algún objetivo, y ese objetivo siempre está cargado de algún contenido valioso, siempre participa de alguna manera de la noción de bien. También es oportuno señalar aquí que existen distintos grados de bien. Existen bienes en sí, que son valiosos por sí mismos, y existen bienes valiosos porque son medios adecuados para alcanzar un bien superior. De ahí la distinción entre bien honesto y bien útil. El primero es un bien en sí, el segundo es un bien por participación, sirve para realizar un valor final. La voluntad quiere los valores, tiende de manera natural a ellos, y por lo mismo desea también los medios que tienden a los valores o bienes finales. Todo esto nos lleva a la conclusión que lo importante es el valor-fin y no el valor-medio.

Preciado Hernández afirma que:

“la psicología de la voluntad muestra cómo todos los valores que solicitan la tendencia del apetito superior (la voluntad), son propuestos por el entendimiento no como

imágenes o sentimientos, sino como motivos o razones, como representaciones intelectuales, es decir, bajo la razón formal del bien. La voluntad se mueve siempre hacia el bien".⁹⁸

Continúa el maestro diciendo que la voluntad no puede tender a un objeto, sino sólo cuando le es mostrado bajo la razón formal del bien, del mismo modo que el ojo no puede ver objetos sino bajo la luz y los colores, y el oído sólo puede escuchar imágenes sonoras. Cualquier otra señal o medio no podría ser captado, como tampoco lo hace la voluntad. El ser es el objeto formal del entendimiento, ya que sin la noción de ser no se podría entender cosa alguna; así también el bien es el objeto formal de la voluntad, ya que sin él, la voluntad no puede querer, no podría tender hacia un objeto que no conoce intelectualmente.

Pasemos a explicar qué debe de entenderse por la palabra bien. Es algo de lo que todos tenemos idea, sin embargo nos resulta muy difícil explicarlo.

Para la doctrina del bien racional, el bien no es algo independiente del ser, sino por el contrario, es una noción fincada en el ser. Se relaciona con el ser en acto, el ser en relación con su causa final, el ser en cuanto actualiza sus potencialidades y por ello mismo se perfecciona. Desde el punto de vista ontológico, el bien es lo que apetece el ser, es lo que lo perfecciona, lo que actualiza sus potencialidades. Preciado Hernández ejemplifica la idea de bien diciendo que una semilla de naranjo está en acto desde el momento mismo en que existe, desde el momento en que es semilla y ninguna otra cosa. Al mismo tiempo, la semilla contiene una potencia y consiste en la posibilidad de convertirse en un árbol que dé frutos. Esta es la finalidad intrínseca de la semilla, convertirse en árbol. Se podría decir que la semilla apetece convertirse en árbol, y que en el paso de la potencia al acto es donde se perfecciona. Aquí se entiende por qué en sentido ontológico se puede decir que todo ser en cuanto existe es un bien, y por qué todo ser tiene su propio bien. Leclercq afirma que "un ser es bueno en la medida en que realiza su tipo o su naturaleza propia".⁹⁹ La idea del mal entonces resulta clara diciendo que es aquello que impide la realización del ser.

En el hombre, el concepto del bien comprende la misma idea que la anteriormente explicada pero tiene un grado de complejidad mayor ya que es el único ser que tiene la libertad de realizar o no su propio fin. El hombre también es acto y potencia. "El hombre, al igual que los demás seres creados, tiene una finalidad intrínseca y apetece realizar su fin, perfeccionarse, superarse, actualizar armónicamente sus facultades, sus potencias".¹⁰⁰

⁹⁸Rafael Preciado Hernández, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, UNAM, 1984, p. 187.

⁹⁹Ibidem, p. 191.

¹⁰⁰Ibidem, p. 192.

Es a través de la razón como el hombre descubre la naturaleza ontológica de los seres que lo rodean y la suya propia. La realización de su propio fin depende fundamentalmente de su voluntad. El bien moral es así el bien ontológico del ser humano. Es un bien que para realizarse requiere de la libre y espontánea cooperación del hombre.

En relación con el bien humano se puede aplicar la misma idea de bien honesto y bien útil. En este caso el bien honesto es lo que perfecciona al ser humano, lo que lo lleva a su propia finalidad ontológica. Por su parte el bien útil son los medios adecuados para realizar el bien honesto, y por lo mismo son apetecidos por el hombre. Lo más importante de esta posición es que la noción misma del bien está fundada en la naturaleza misma de las cosas. El fundamento último de la idea del bien se halla en la realidad divina, que es a su vez el origen de toda la realidad.

Basándose la idea del bien en la naturaleza misma de las cosas y siendo esta permanente, la idea del bien tampoco cambia ni está sujeta a los convencionalismos de la época. Esta parte de la teoría reconozco que es la que resulta más difícil de explicar, ya que son muchos los ejemplos de prácticas que ahora consideramos como eminentemente malas, que antiguamente eran incluso vistas como sagradas. Sin embargo, no por ello hay que caer en extremo de pensar que la idea del bien es relativa y que depende completamente del sentimiento de la época.

b) El Bien Común

“El bien común es una especie del bien en general, un criterio racional de la conducta que se refiere en primer término a la sociedad como entidad relacional, como la unidad de un todo que podríamos llamar la dimensión social de la naturaleza humana. Se trata de una noción compleja; como bien, casi se identifica con el bien de la naturaleza humana; como común, alude ante todo al acervo acumulado de valores humanos, por una sociedad determinada, objeto perpetuo de conquista y de discusión, dada su aptitud o capacidad para ser distribuido, y condición al mismo tiempo del desarrollo y perfeccionamiento de los hombres”.¹⁰¹

El bien común no existe antes de la integración del hombre en sociedad y es un bien que no sólo aprovecha a todos sino que es obligación de todos el contribuir a su formación y conservación. No es la suma de los bienes individuales sino que es un bien específico que comprende valores que no podrían ser realizados por el individuo. Algún ejemplo de ello, es la formación de las estructuras de organización de la misma sociedad, el derecho, la autoridad, la misma paz social, etc.

¹⁰¹Ibidem, p. 199.

Refiriéndose al orden de lo sobrenatural, se dice que el bien común coincide con la causa primera y fin último de todo lo creado. En el orden de lo natural se puede distinguir el bien común universal, el bien común nacional y el bien común público.

“El bien común de la especie humana comprende todas las realizaciones que con su inteligencia y voluntad ha venido acumulando el ser humano desde que apareció sobre la tierra, pues constituyen un acervo cultural y civilizador que no pertenece a un ser humano individual, ni al pueblo, ni a un grupo de naciones, sino que representa más bien un patrimonio común de la humanidad”.¹⁰²

Dentro de tal acervo se pueden incluir las religiones, el idioma, los sistemas ético-filosóficos, la evolución política y científica, el desarrollo tecnológico, el arte, etc.

El bien común nacional es la participación de un pueblo determinado en el bien común de la humanidad. El bien común público lo definiría Jean Dabin como “la creación estable y garantizada de condiciones comunes, tanto de orden material como del orden espiritual, que sean las más favorables para la realización del bien común propio de cada uno de los individuos y de los grupos sociales que integran al Estado”.¹⁰³

Es de gran importancia señalar que el bien común no está constituido únicamente de conceptos espirituales, sino de realidades muy concretas que permiten el desarrollo individual de los integrantes de la sociedad, para realizar su fin último que es su propio perfeccionamiento. Entre esas realidades se incluyen todo el desarrollo de la ciencia al servicio de la solución de los problemas de los seres humanos; el sistema de carreteras de un país, la estructura económica del mismo, el sistema jurídico que permite una convivencia ordenada y pacífica, etc. El bien común es por ello el producto de la evolución misma del ser humano, pero está cargada de un fuerte contenido ético y que es el de procurar los medios adecuados para que el individuo realice así su propia naturaleza. Muchas gentes ven en la extensión del concepto su propia deficiencia. Sin embargo, cómo no va a ser un concepto con contenido tan amplio, si se habla del mismo bien de la humanidad. El individuo es un ser que necesita del grupo social para alcanzar sus propios fines. La sociedad le proporciona una serie de condiciones sin las cuales le sería imposible alcanzar sus metas. Es por ello que está en el interés del individuo el procurar la conservación misma de la sociedad para que ésta a su vez le asegure su propia existencia.

¹⁰²Ibidem, p. 200.

¹⁰³Loc. cit.

Si regresamos al ejemplo de la semilla, podríamos concluir que aunque esté dentro de su naturaleza misma la potencia de convertirse en árbol, necesita una serie de elementos sin los cuales le sería imposible lograrlo. Tales elementos pueden ser una tierra fértil y adecuada, así como el elemento agua sin los cuáles jamás llegaría a desarrollarse. De igual manera en el hombre hay una serie de condiciones externas, sin las cuales no se puede dar el perfeccionamiento de su ser. Estas condiciones se dan en el ambiente social en el que crece y se desarrolla el hombre. Al bien común lo define Delos como “el conjunto organizado de las condiciones sociales, gracias a las cuales, la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual”.¹⁰⁴

Otra cuestión fundamental a señalar es que el bien común es un bien útil, ya que es valioso en relación al bien que procura alcanzar, al verdadero bien honesto que es el perfeccionamiento de la persona humana. Ahora, este bien común procura el perfeccionamiento de la persona, pero no de la persona aislada, sino de la integrante del grupo social, por lo que la finalidad del bien común no es el perfeccionamiento de un solo individuo sino el de todos los integrantes del grupo. “Es en relación con el bien común que pertenece a los individuos asociados, como se acepta la validez del principio según el cual el bien o interés de la mayoría, importa sobre el bien o interés de la minoría”.¹⁰⁵

Un fenómeno muy interesante que viene a colación con esta idea, es que se vuelve también un bien, la idea de la conservación de la unidad social. Esto quiere decir, que muchas veces los individuos sacrifican sus intereses personales por el interés del grupo. Esto que suena absurdo en un principio, radica, probablemente, en que tal vez por arriba del interés del individuo, esté un instinto animal de conservación de la especie, en donde el individuo le da mayor importancia a la conservación del grupo para así conservar la especie, que a la conservación de su propia vida. De qué otra manera se podría explicar la aceptación de la idea de sacrificar incluso nuestra vida, si esto contribuye a la conservación de la sociedad, del grupo, o de nuestro país. “Es claro que el individuo procura la sociedad con sus semejantes, buscando su bien individual, y como este bien no puede alcanzarlo, sino a través del llamado bien colectivo, el hombre desea la sociedad y quiere el bien colectivo de ésta, por ser el medio para alcanzar el bien común individualmente distribuible”.¹⁰⁶

“La sociedad y el bien común que ella procura, son necesarios a la persona humana para su desarrollo y perfeccionamiento; luego el hombre está obligado a contribuir

¹⁰⁴Ibidem, p. 202.

¹⁰⁵Ibidem, p. 203.

¹⁰⁶Ibidem, p. 205.

al sostenimiento y progreso de la misma, que redundará en su propio beneficio; y correlativamente la sociedad tiene el derecho de exigir a los particulares tal contribución. Esto significa que si bien la sociedad tiene derechos frente al hombre, tales derechos están ordenados a garantizar la existencia de un ambiente civilizado y culto, que facilite a la superación en el orden humano”.¹⁰⁷

c) Bien Común y Justicia.

Existe una relación muy interesante entre el bien común y la justicia. El bien común no sólo beneficia a todos, sino que todos están obligados a contribuir a él. Es necesario contar con algún criterio que nos ayude a distribuir los beneficios de dicho bien común, así como de asignarle a cada individuo su participación en la conservación del mismo. Dicho criterio es precisamente el de la justicia. Es la justicia “el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social”.¹⁰⁸

Se dice que es un criterio ético, ya que está dirigido a provocar una acción obligatoria en el ser humano que tampoco depende de los convencionalismos sociales, sino de criterios objetivos fundados en la naturaleza humana. Ya Ulpiano hablaba de la justicia, cómo darle a cada quien lo suyo, y con esto se habla de lo suyo ontológicamente. Lo suyo de cada ser humano son su cuerpo y su espíritu. Sus actos, de los cuales sólo él es y debe ser responsable. Por ello, el criterio de justicia se basa en la naturaleza y todas las normas que pretendan regular al hombre, deben estar ordenadas bajo este criterio.

La justicia social, que es el mismo criterio de justicia referido al campo de lo social, “coordina las acciones de los hombres entre sí como partes del todo que es la sociedad civil, a la vez que ordena tales acciones al bien común, e integra de este modo el orden social humano”.¹⁰⁹ La justicia individual ordena los actos de los seres humanos al bien personal, mientras que la justicia social los ordena al bien común.

d) Bien Común y Seguridad Jurídica

Otro criterio muy importante es el de la seguridad jurídica, que más relacionado está con la técnica jurídica que con el campo de la ética o la moral. Delos

¹⁰⁷Ibidem, p. 207.

¹⁰⁸Ibidem, p. 209.

¹⁰⁹Ibidem, p. 211.

la define como “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación”.¹¹⁰ Aquí lo que se garantiza al individuo es que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios en los que sus intereses y su opinión sean tomados en cuenta. Para hablar de seguridad jurídica, se supone la existencia de un orden jurídico preexistente y eficaz y para ello tiene que haber de igual manera una organización social. Es el mismo orden jurídico, a través de la ley, quien concede esta garantía de seguridad a las personas. La seguridad jurídica se convierte de esta manera también en un bien a alcanzar, pero en un bien de menor jerarquía al de la justicia y por lo mismo también menor al bien público. Le Fur sostiene lo siguiente:

“El criterio racional del bien está fundado en el ser, respecto del cual se puede considerar como una proyección, es decir, el ser en relación con su causa final; que el bien común, a su vez, es una especie del bien; que la justicia es el criterio indispensable para asignar racionalmente a cada uno de los miembros de una sociedad, su participación en el bien común; y que por último, en este capítulo, que la seguridad implica un orden eficaz y justo. Así la seguridad supone a la justicia, la que postula el orden social cuyo fin es el bien común, determinado de acuerdo con las exigencias ontológicas de la naturaleza humana”.¹¹¹

Hemos aquí hablado ya de que la finalidad individual del hombre es alcanzar su propio perfeccionamiento, que es actualizar sus potencialidades. También hemos dicho que el hombre necesariamente debe vivir en sociedad para alcanzar su objetivo y por lo mismo procura la unidad y permanencia de dicha sociedad. El Estado, que es la sociedad más perfecta, tiene como meta principal procurar el bien común como condición indispensable para que el hombre alcance su fin. Es el bien común la finalidad misma del Estado. El conjunto de condiciones materiales y espirituales que le permitan al ser humano su pleno desarrollo. Podríamos decir que el bien común es el bien honesto de la sociedad, pero que sigue siendo un bien útil en relación al fin del hombre que es el bien personal individual. Sin embargo, también hemos asentado que hay ocasiones en que el hombre sacrifica su propio interés en beneficio del de la comunidad. Por ello podríamos concluir que no existe conflicto entre el bien común público y el bien personal individual, ya que ambos responden a la misma esencia del hombre que es un ser individual que existe por sí, pero que también es un ser social, ya que necesita de ella para vivir.

¹¹⁰Ibidem, p. 225.

¹¹¹Ibidem, p. 231.

e) Estado y Municipio.

¿Qué tiene que ver el estudio de los fines del Estado con el Municipio?, pues todo. De esta manera hemos señalado también cuál es la finalidad de la organización municipal. El municipio, como persona de derecho público, forma parte integrante de la organización estatal y por lo mismo no puede perseguir otros fines distintos a los que persigue el Estado. La esencia misma del municipio es la que mejor responde a los fines del Estado, ya que de la manera más cercana y eficaz puede procurar esas condiciones materiales y espirituales indispensables para el perfeccionamiento del ser humano. El municipio no percibe otro fin que el de perseguir el mismo bien común público que procura el Estado en su conjunto. Consideramos, por las razones que antes hemos expuesto y por las que en capítulos siguientes expondremos, que el municipio bien utilizado es un instrumento importantísimo en la obtención de dicho bien común público. Es muy criticado el concepto, pero basta preguntarle a cualquier persona de la colectividad o a cualquier funcionario público que nos diga qué es lo que espera de la función estatal y en muchas o pocas palabras coincidirá con la idea del concepto de bien común.

Contenido

Capítulo V	
DEMOCRACIA	
	147
5.1 NOTA INTRODUCTORIA	149
5.2 ANTIGUOS CONCEPTOS DE DEMOCRACIA	150
a) Aristóteles	151
b) Edad Media	152
c) Marsilio de Padua	152
d) Althusio	152
e) Locke	152
f) Rousseau	152
g) Revolución Francesa	154
h) Kant	155
5.3 LIBERTAD, IGUALDAD Y DEMOCRACIA	156
5.4 EL ESTADO TOTALITARIO	157
5.5 EL ESTADO LIBERAL	158
a) Libertad Individual	158
b) Individualismo	159
c) Liberalismo Político	160
d) Liberalismo Económico	162

5.6 DECLARACIÓN DE DERECHOS INDIVIDUALES DEL HOMBRE	165
a) La Edad Media	165
b) Fuero de León	165
c) Carta Magna	166
d) Primeros Pasos en el Continente Americano	166
e) Declaración de Derechos de Virginia	168
f) Declaración de Independencia de los E.U.A.	169
g) La Revolución Francesa	170
5.7 EL ESTADO SOCIAL LIBERAL	172
5.8 EL ESTADO DE DERECHO	176
5.9 LIBERTAD DEMOCRÁTICA Y DEMOCRACIA	179
5.10 DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	183
5.11 EL ESTADO DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DERECHO	185
5.12 CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA DEMOCRACIA	188
a) Crisis de la Democracia	188
b) Democracia Participativa	189

CAPÍTULO V

DEMOCRACIA

5.1 Nota Introdutoria

Iniciaremos ahora el estudio de un tema fundamental para el municipio. Este tema es el de la democracia. El sólo pronunciar su nombre nos trae a la mente una serie de ideas muchas veces confusas, pero que se relacionan con valores tan importantes como la libertad y la igualdad. Con la democracia pensamos en el pueblo participando en la toma de decisiones que le afectan mientras que en los regímenes totalitarios pensamos inmediatamente en un grupo selecto de individuos en donde se mantiene al pueblo al margen de la toma de decisiones, pues todas estas ideas que vienen a la mente, tienen mucho de verdad; sin embargo, es necesario hacer un estudio más profundo sobre la naturaleza misma de la democracia, sobre su función en la persecución de los fines del Estado y sobre sus perspectivas a futuro. De manera muy breve pretendemos comentar algunos de estos aspectos sin perder de vista la función que tiene el municipio en este contexto.

5.2 Antiguos Conceptos de Democracia

¿Qué se entiende por democracia hoy en día, qué se entendía antes por democracia?

La idea esencial de la participación del pueblo en los asuntos del gobierno puede parecer que no ha cambiado desde la época de los griegos. Sin embargo, sí ha cambiado y su concepto se ha enriquecido. La libertad e igualdad, valores fundamentales y fundantes de la democracia, han sido entendidos de diferente manera en el transcurso de la historia.

En la medida en que han cambiado las concepciones de libertad e igualdad, en esa misma medida ha cambiado el concepto y el contenido de la palabra democracia.

Es por ello que nos proponemos al hablar de democracia, hablar de libertad y de igualdad y apreciar cuál era el contenido de las palabras en otros tiempos históricos y cuál el contenido que tienen en nuestros días.

La democracia de hoy nos parece mejor, más rica, más extensa que la democracia de los griegos. La democracia del mañana debe así también ser más rica que la que gozamos hoy en día.

La democracia es el producto de la evolución del hombre, es un producto histórico que nos acompaña y acompañará si así el hombre se lo propone.

Como ya advertí anteriormente, no pretendo que mis afirmaciones sean verdades absolutas, sino que sólo quiero reflejar el probable sentido que de la democracia tenemos hoy en día y cuáles parecen ser sus perspectivas a futuro.

Para hablar del Estado democrático, quise primero hablar sobre el Estado y sobre las ideas que de él se han formado para la explicación de su origen y de su justificación. Hemos visto ya las diversas posturas planteadas al respecto.

Para algunos, el Estado se explica en la naturaleza misma del ser humano; por ser un ser indigente necesita de la cooperación de los demás para su sobrevivencia y desarrollo. En tal sentido opinaron Aristóteles, Tomás de Aquino y Pufendorf, entre otros.

Para otros, el Estado surge como una necesidad. El hombre por sí mismo sería incapaz de vivir de una manera pacífica y por ello necesita crear un poder superior que lo controle. Tales ideas fueron planteadas por Tomás Hobbes.

Existe también la justificación democrática del Estado, y ésta fue iniciada y estupendamente planeada por Rousseau. Valores como la libertad, la igualdad y la fraternidad se fueron imponiendo al ya pesado orden exigido por Hobbes. Si bien el hombre por naturaleza es libre, reconoce Rousseau la necesidad del Estado para la conservación del individuo.

Hasta aquí parece no añadir nada a la posición de Aristóteles. Sin embargo, existe una gran diferencia que consiste en conformar un orden comunitario en libertad, para que en él se realizara un máximo de autodeterminación. La fórmula que Rousseau planteaba, era la de descubrir “una forma de asociación... por la cuál, cada uno uniéndose a todos los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes”.¹¹²

El Estado es aquella asociación en donde el hombre logra su máxima libertad. El pueblo no debiera entregar el poder al soberano, como lo planteaba Hobbes, sino que debiere ejercerlo él mismo. Así surge la idea moderna y actual de democracia. El poder en manos del pueblo, y ejercido por el mismo pueblo.

a) Aristóteles.

“La idea democrática de que el poder de dominación reside en el pueblo, no es una invención de la era moderna, puesto que la antigüedad ya estaba familiarizada con el tema. Según Aristóteles en el Estado democrático, un elemento esencial de la libertad del ciudadano consiste en que éste “gobierna y es gobernado alternativamente”. “La libertad es la misma para todos, ya que, o bien no hay que obedecer a nadie, o se obedece sólo en forma alternada; ahí se vive según la propia voluntad”.¹¹³

¹¹²Reinhold Zippelius, *Teoría General del Estado*, Trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 1985, p. 135.

¹¹³Loc. cit.

b) Edad Media.

En la Edad Media el desarrollo de la democracia fue modesto y se vio reflejado tanto en las cartas o fueros y en el derecho a la resistencia.

c) Marsilio de Padua.

Marsilio de Padua (1275-1342) ofreció una teoría más elaborada de la democracia en la que sostenía, que es distintivo de una buena constitución el ejercicio del gobierno con la voluntad y el consentimiento de los gobernados. "La fuerza y la autoridad del gobierno descansan sobre la voluntad claramente manifiesta del pueblo".¹¹⁴

d) Althusio.

En la época moderna, Althusio revivió la idea democrática al afirmar que los derechos de soberanía "corresponden a la comunidad de vida de la colectividad".¹¹⁵ El gobernante es únicamente un administrador, es gestor de negocios y conductor.

Por su parte, Espinoza afirmaría que la democracia es la más natural de las formas de gobierno, porque es la más propia a la libertad que la naturaleza dá a todos los hombres. Dice que en este Estado nadie transfiere a otro su derecho, sino que le cede en favor de la mayoría de la sociedad, de la que el individuo forma parte. Es así como todos continúan siendo iguales como en el estado de naturaleza.

e) Locke.

Locke, defensor del poder legislativo donde según él radicaba la soberanía, afirmó que nadie tiene el poder de dictar leyes a una sociedad sino por consentimiento de ella y autoridad de ella recibida. En última instancia, es el pueblo titular permanente de la soberanía.

f) Rousseau.

Es Rousseau, sin duda, el que transforma el concepto de democracia y esto se debe en gran medida a que en él se transforma también el concepto de libertad.

¹¹⁴Ibidem, p. 136.

¹¹⁵Loc. cit.

En Rousseau, la libertad es la idea fundamental. “El hombre ha nacido libre, y sin embargo, viven en todas partes entre cadenas”.¹¹⁶

Con esta frase comienza el primer capítulo de su libro el *Contrato Social*. Rousseau se plantea el problema de encontrar:

“Una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cuál cada uno uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social”.¹¹⁷

El pacto social queda así reducido a los siguientes términos: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte divisible del todo”.¹¹⁸

Continúa diciendo que “este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cuál recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad”.¹¹⁹

Con esto Rousseau, más que explicar el origen del Estado, pretende legitimar su poder. Todos los individuos participan en la formación de la voluntad general y a ella se subordinan. ...Cualquiera que rehúse a obedecer la voluntad general, será obligado a ello por todo el cuerpo; lo cual no significa otra cosa sino que se le obligará a ser libre....¹²⁰

La verdadera libertad es la libertad civil y no la libertad natural del hombre, y en tal sentido Rousseau afirmó que “el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desea y puede alcanzar, ganando en cambio la libertad civil y la propiedad de lo que posee”.¹²¹

La voluntad general dirige las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de esa institución y que es el bien común. El bien común no es la suma de los bienes individuales sino lo que de común hay entre ellos.

¹¹⁶Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, México, Ed. Porrúa, 1974, p. 3.

¹¹⁷*Ibidem*, p. 9.

¹¹⁸*Loc. cit.*

¹¹⁹*Ibidem*, p. 10.

¹²⁰*Ibidem*, p. 11.

¹²¹*Ibidem*, p. 12.

La voluntad general es siempre recta y tiende siempre a la utilidad pública, pero esto no quiere decir que el pueblo siempre actúe con la misma rectitud. El pueblo siempre quiere su propio bien, pero no siempre lo comprende. Generalmente hay diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general. La voluntad general persigue el interés común, no el interés individual.

La idea de la voluntad general está perfectamente explicada por Rousseau. Es la voluntad general la que persigue el interés común. No es una suma de intereses particulares, sino la concepción del interés que a todos beneficia. Sin embargo, la dificultad estriba no en el concepto mismo, sino en cómo obtener el contenido de esa voluntad general. Y aquí, Rousseau hizo un intento para explicar de alguna manera el principio de las mayorías como instrumento para obtener la voluntad general. Dijo que habría que contraponer los intereses individuales, esto es, restar los más y los menos que se destruyen entre sí, quedando por la suma de las diferencias la voluntad general.

Con esto quiere él concluir que son las mayorías las que deben determinar el contenido de la voluntad general.

Si bien todas las ideas de Rousseau son profundamente democráticas, no deja de sorprendernos que él mismo concluyera que “tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia”.

Rousseau pensaba en ese sentido únicamente en la democracia directa, ya que él mismo decía que la soberanía no podía ser representada y por lo mismo no creía en una democracia representativa. Decía que no era posible pensar “que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos”. Para que pudiera existir la democracia, se necesitaba, primero, un Estado muy pequeño en donde pudiera reunirse el pueblo; segundo, una gran sencillez de costumbres en el pueblo; tercero mucha igualdad, tanto en el rango como en fortunas, y, por último, poco o ningún lujo ya que esto corrompe tanto al rico como al pobre.

Concluye dramáticamente Rousseau diciendo que “si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”.¹²²

g) Revolución Francesa.

La revolución francesa optó por una voluntad general constituida representativamente. Sin embargo, al igual que Rousseau, la imposibilidad de realizar la

¹²²Ibidem, p. 36.

idea de la autodeterminación plena de todos, resultó evidente, ya que incluso en una democracia directa, no podría evitarse la sujeción de la minoría a la voluntad de la mayoría. Entonces, la minoría no determinaría libremente la ley de sus actos. Rousseau trató de eliminar este problema con la afirmación de que en la mayoría de votos se expresaba la voluntad general y que ésta representa el interés común. Luego entonces las minorías simplemente tenían que aceptar que estaban equivocadas en su concepción del interés común.

Aquí existe el prejuicio de pensar que las mayorías siempre tienen la razón cuando es evidente que en muchos casos ha resultado lo contrario.

h) Kant.

Con Kant, la idea democrática experimentó una profundización. Al lado de la autodeterminación como postulado político, se plantea la autodeterminación como postulado moral. Así, la democracia aparece “como la forma de Estado que concede a la autonomía individual la oportunidad más amplia para desenvolverse también en la esfera política, y que respeta la dignidad humana en el mayor grado posible”.¹²³

A la voluntad general ya no la guía el interés común, sino el principio racional que reclama la coexistencia de la libertad de los individuos.

¹²³Zippelius, ob. cit., p. 138.

5.3 Libertad, Igualdad y Democracia

Desde siempre, los dos valores fundamentales de la democracia han sido y son la libertad y la igualdad.

Las concepciones que de la democracia se han tenido, han variado precisamente en función de las concepciones de estos dos valores.

Algunos piensan que la democracia es la realización del valor libertad y aquí podríamos incluir a Kelsen, mientras otros piensan que lo es del valor igualdad, tal sería el caso de García-Pelayo. Son dos valores íntimamente unidos y que uno implica al otro. La democracia es la realización de ambos valores, aceptando que cada valor tiene un peso específico diverso de acuerdo al momento histórico que se vive.

El concepto de libertad no sólo ha determinado e influido el concepto de democracia, sino también ha determinado el tipo de Estado imperante en una época histórica dada.

De esta manera, podemos hablar de un Estado totalitario, en donde la idea de libertad resultó muy restringida o casi nula; de un Estado liberal, que surge como contraposición al Estado totalitario; un Estado social liberal, en donde los grupos sociales comienzan a tomar un peso real al lado del individuo; y por último, de un Estado de derecho en donde es la norma jurídica el cauce a través del cuál puede actuar la comunidad estatal.

Cada una de estas formas de Estado contiene un concepto distinto de los valores libertad e igualdad, así como la adición de valores antes desconocidos como serían la justicia social y la seguridad jurídica. A continuación haremos referencia breve a estos tipos de Estado.

5.4 *El Estado Totalitario*

Este tipo de Estado se caracteriza porque en él se pretende regular todos los ámbitos de la vida humana. Existe la tendencia por parte del poder estatal a expandirse y adueñarse del mayor número posible de ámbitos de vida.

El Estado, policía absolutista del siglo XVIII, es una muestra clara de lo que se entiende por Estado totalitario. Una reglamentación en detalle de la vida de sus súbditos, incluyendo los asuntos más privados como la religión y el credo, la manera de vestir y de comer, así como el tipo de actividad profesional a desarrollar.

Otra razón para la intervención del Estado, radicaba en la política económica del mercantilismo. Los ejércitos permanentes, el sostenimiento de las cortes de las monarquías absolutistas, así como el aparato burocrático centralizado exigían de grandes cantidades de dinero para su mantenimiento. Para lograrlo, se pensó en una economía dirigida en donde era el Estado quien definiría la actividad económica.

Todo esto era justificado por la concepción patriarcal que del Estado se tenía en ese entonces, en donde el monarca tenía el deber de vigilar por la felicidad y la virtud de sus súbditos. Se convirtió el Estado en un administrador omnipotente que restringía todo tipo de libertades de acción, así como el desarrollo de la responsabilidad del individuo.

Contra esta tendencia surge el individualismo, el liberalismo y el Estado liberal.

5.5 *El Estado Liberal*

El liberalismo es la respuesta opuesta a la tendencia totalitaria. Se podría decir que son exactamente los dos extremos opuestos. El primero propugna por la libertad absoluta del ser humano, el segundo por la supremacía total del Estado.

Para comprender el concepto del liberalismo, hay que comprender el contenido que a la libertad se le daba. No hay que confundir el concepto individual de la libertad, con el concepto democrático de la misma. El primero indica la libertad del *status negativus*, que consiste en el margen de libertad de acción que el Estado le debe de dejar al individuo.

El segundo se refiere al *status activus*, en donde la libertad consiste en la posibilidad de participar en la formación de la voluntad general.

El primero contiene una actitud defensiva, el segundo una actitud activa.

Ambas formas no convergen necesariamente; hoy en día, llevadas al extremo, se contraponen. Una mayoría democrática puede ejercer un gobierno muy poco liberal. “Si no va acompañada de la libertad liberal, la libertad democrática es el régimen de la multitud, sin garantías de libertad frente a ella”.¹²⁴

Para hablar del liberalismo, hablaremos ahora únicamente de la libertad individual. Posteriormente, comentaremos sobre la libertad democrática.

a) Libertad Individual.

El concepto individual de libertad consiste en llevar la idea de la autodeterminación hasta sus últimas consecuencias. La autodeterminación se refiere al gobierno exclusivamente de la propia voluntad. No debe uno responder más que a sí mismo. A la idea de que el Estado dirija la acción humana se opuso el pensamiento de que el hombre es el único autor y guía de su propio destino.

¹²⁴Ibidem, p. 304.

La libertad y la igualdad son propias de la naturaleza del ser humano. Son sus aspiraciones y de su realización depende la realización misma del hombre.

Si todos los hombres somos iguales, ¿de dónde estriba el derecho de otros a mandar? Del supuesto de la igualdad puede inferirse la tesis de que nadie debe de dominar a nadie. Esto es válido también para el Estado.

De la idea de la autodeterminación como cuestión moral, surge la idea de que el poder estatal debe abstenerse de intervenir en una determinada esfera de libertad individual, así como garantizar una libertad sin trabas de acción individual. Existen según esta posición, una serie de derechos intangibles del hombre en donde el Estado no debe intervenir. Tales son los derechos a la vida, a la integridad corporal, la libertad de las personas, de resistencia, de inviolabilidad del domicilio, de propiedad, así como el derecho de herencia.

El Estado debe limitarse a brindar seguridad y protección al individuo para que éste se desarrolle más ampliamente.

De esta idea de la libertad individual surge el individualismo y el liberalismo al cuál nos referimos con más extensión a continuación.

b) Individualismo.

El individualismo es una

“corriente del pensamiento que vislumbra al individuo como centro principal y motivo del obrar humano, el cual se consagra a lograr su bienestar y desarrollo en todos los órdenes. El individualismo, llevado al campo del derecho, concibe a éste como institución creada para otorgar progreso, seguridad y bienestar para el individuo”.¹²⁵

El individualismo es un producto netamente renacentista resultado del humanismo italiano que exaltaba la libertad y los valores personales, así como propugnaba por la capacidad humana considerándola como ilimitada. Es claro que no surge el individualismo por generación espontánea, sino que es producto de una evolución de varios años en la que el hombre, como persona individual, va ganando terreno al hombre social. En la Edad Media es claro el desarrollo de los gremios de trabajadores en donde el hombre tenía fuerza, importancia y derechos, sólo en función de ser miembro de dichas corporaciones.

¹²⁵Miguel Arroyo Ramírez, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984, p. 79.

En los fueros de León y la Carta Magna de 1215, se reconocen ya algunos derechos al individuo como tal. Sin embargo, no será sino hasta varios siglos después, cuando el individuo, persona humana, sea el verdadero centro de la concepción cósmica. Muchos años este centro fue ocupado por el Estado, por el rey, por el señor feudal, por Dios y la Iglesia misma y finalmente se le da al hombre la importancia que siempre ha tenido y seguirá teniendo. Esta importancia es la de ser única y exclusivamente el centro de la vida humana. Factor muy importante en la nueva concepción del mundo tuvieron las innovaciones científicas y las consecuencias que gracias a ellas pudieron darse. Un ejemplo es el descubrimiento de América, que vino a tirar por los suelos creencias milenarias. No menos importancia, en el cambio de visión, tuvo la fractura interna de la iglesia provocada por Lutero, que veía al hombre como una criatura completamente corrompida para quien la Iglesia dejó de ser intermediaria entre Dios y el hombre, quedando únicamente subsistente una relación directa entre el hombre y la deidad. Esto fue un cambio fundamental, ya que se reconocía de esta manera las capacidades ilimitadas que el ser humano posee pudiendo prescindir de medios terrenos para tener contacto con su creador. El hombre es, desde entonces, ilimitadamente libre y podrá organizarse como él quiera para alcanzar los fines que él mismo se imponga. Desde ese entonces, la organización social que él crea debe estar al servicio de sus propios fines. Surge la idea del contrato social donde es el consentimiento de los hombres libres el que crea a la sociedad misma y con ella al Estado. El individualismo de los siglos XVIII y XIX concibe al derecho y al Estado,

“como instituciones que deben garantizar el ejercicio de los derechos individuales del hombre, los que postulan como algo intrínseco a la naturaleza humana, y por tanto, no susceptibles de restricción alguna. Sólo así, en este esquema de pensamiento, era posible el desarrollo total de las fuerzas y capacidades individuales que necesariamente redundarían en el bienestar de la colectividad”.¹²⁶

c) Liberalismo Político.

El liberalismo es la expresión política de individualismo. El liberalismo es una concepción individualista, una concepción en la que el individuo y no el grupo constituyen su verdadera esencia. Los valores individuales son superiores a los valores colectivos. El individualismo extremo es aquél que concibe a cada individuo singularmente y por lo mismo sin posibilidad de generalizar debido a la heterogeneidad que los caracteriza; afirma el derecho del individuo a extender su esfera hasta donde lo permita su poder. Por otro lado, existe el individualismo abstracto o más moderado que concibe al individuo en su aspecto genérico

¹²⁶Ibidem, p. 80.

y llega a la conclusión de que cada individuo tiene igual pretensión al despliegue de su existencia y, por ende, el deber de respetar esta pretensión en los demás.

Es esta segunda concepción individualista la que sirve de base al liberalismo. La tesis principal del liberalismo podría ser “que ningún individuo debe encontrar obstáculos para el desarrollo y despliegue de su personalidad en las diversas esferas vitales”.¹²⁷

Carlos Sánchez Viamonte afirma que “El liberalismo no es otra cosa que el sistema jurídico institucional creado en el siglo XIII y aplicado en el siglo XIX con el propósito de asegurar la libertad para el individuo humano, y así contemplado es evidente que no ha perdido su vigencia para nuestro tiempo”.¹²⁸

Es oportuno señalar que al hablar del liberalismo se engloban dos ideas distintas, ya que se puede uno referir al liberalismo político si se trata de los derechos de la personalidad humana o al liberalismo económico si se trata de las relaciones patrimoniales que suscita la convivencia. En la terminología corriente “el calificativo de liberal se ha aplicado y se aplica a una cierta actitud frente a la vida y con relación al gobierno, que consiste en afirmar los derechos de la personalidad humana como lo más importante y esencial del problema jurídico y político que interesa a la sociedad”.¹²⁹

La idea de los derechos del hombre surge como una necesidad de poner un límite a la autoridad estatal. Se cree indispensable señalar de manera clara los derechos que tiene el individuo frente al Estado para poderse defender de la actitud prepotente y absolutista de este último. Por ello el liberalismo es una posición eminentemente defensiva contra los abusos de un Estado absolutista. En ese entonces la gente veía al Estado como el enemigo del cual se debiera uno defender.

Resumiendo, podríamos decir que el liberalismo es la expresión política del individualismo en donde el hombre individual es el centro del mundo. El hombre tiene capacidad ilimitada para realizar sus propios fines, y la función del Estado es simplemente la de mantener y procurar la libertad del individuo para que lo logre. El Estado no debe de poner barreras ni limitar al hombre de manera alguna, sino que, por el contrario, debe procurar que ninguna de estas circunstancias se dé. El Estado no actúa, simplemente vigila. El liberalismo tiene una actitud negativa hacia el Estado y es por ello que surgen las declaraciones de

¹²⁷Manuel García-Pellayo, *Derecho Constitucional Comparado*, España, Alianza Editorial, 1984, p. 144.

¹²⁸Absalón D. Casas, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1979, tomo XVIII, p. 414.

¹²⁹Loc. cit.

derechos del hombre como limitante y garantía de la actividad del Estado y del individuo.

d) Liberalismo Económico.

Ahora bien, el liberalismo económico se basa en los mismos principios de la plena libertad del ser humano, pero en esta ocasión referido a la actividad económica. La idea fundamental es que el hombre, al procurar su bienestar personal, estará contribuyendo al bienestar general.

Como seguramente el lector ya habrá descubierto, tengo siempre la necesidad de señalar ciertos antecedentes y en esta ocasión el liberalismo económico también los tiene.

El más grande expositor o padre del liberalismo fue Adam Smith, filósofo y economista nacido en Escocia en el año de 1723. Su obra fundamental se llama "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", que trata del nuevo fenómeno que se estaba creando y que era el capitalismo. Es él quien deduce las leyes orgánicas y funcionales del capitalismo a través de la observación del fenómeno económico. No son leyes inventadas, sino que son leyes descubiertas. Estas leyes existen por sí mismas y responden a la dinámica del fenómeno económico. El primer mecanismo del fenómeno económico es el egoísmo del ser humano que se traduce en el apetito del lucro. La gente busca siempre su beneficio propio y al alcanzarlo colabora en obtener el beneficio de los demás.

Todos los hombres tenemos necesidades mínimas que satisfacer, necesitamos de ciertos bienes y servicios para satisfacer esas necesidades. Es aquí donde el individuo procura producir esos satisfactores que demanda la sociedad para de esa manera obtener una ganancia. Si ese individuo fuera el único que produjera cierto tipo de productos, sería evidente que podría venderlos al precio que quisiera así como producir el número que creyera conveniente. Pero es aquí donde interviene el otro fenómeno del capitalismo y que es la competencia. Otros individuos observan las ganancias que ha obtenido el primero con la venta de ese producto e ingresan en la producción de ese mismo bien propiciando la competencia. La sociedad en su conjunto tiene varias opciones para escoger y evidentemente tomarán muy en cuenta la calidad, pero sobre todo el precio del producto. La competencia entre los productores propicia que los bienes producidos mejoren su calidad y conserven un precio razonable. De esta manera, se beneficia también al consumidor ya que no está a merced de los caprichos de un único productor.

Se puede observar cómo, a pesar de que los productores sólo buscaban su interés personal, logran un nivel adecuado de calidad y precios de sus productos que benefician también a los consumidores.

El mercado se regula así de manera automática sin necesidad de que intervenga ningún otro elemento. Pongamos el ejemplo del trabajo o de la mano de obra, que para efectos de esta teoría es una mercancía igual que lo es cualquier otro producto. Cuando los productores elevan sus precios y obtienen buenas ganancias, su natural interés los mueve a aumentar la producción. Para este fin tienen que contratar un número adicional de trabajadores y al aumentar la demanda de éstos, también aumentarán los salarios. Llegará un punto en que la mayor producción no pueda ser comprada por el número de los consumidores y como consecuencia de la reducción necesaria de la producción de dicho bien para evitar pérdidas a la empresa, viene una consiguiente reducción del número de obreros empleados en la empresa. Esto propicia un aumento de la oferta de la fuerza de trabajo y por lo mismo una disminución de los salarios. Este aumento de la fuerza de trabajo y reducción de los salarios propicia que algunas empresas contraten nuevo personal para aumentar su capacidad productiva. Esta nueva demanda de trabajo hará que los salarios restablezcan nuevamente su nivel anterior o que incluso lo sobrepasen. Es nuevamente la ley de la oferta y la demanda la que restablece el equilibrio en el nivel de los salarios, así como lo hizo en el de los precios de los bienes producidos. Esto se debe a que el salario no es más que el precio que se le pone a la mano de obra. La ley de la oferta y la demanda no sólo equilibra los precios sino las cantidades intercambiadas. A cada precio de equilibrio le corresponde una cantidad intercambiada de equilibrio.

El conjunto de estos factores es lo que constituye el mercado capitalista. Las leyes de este mercado son leyes naturales que constituyen la médula de la teoría liberal, ya que estas leyes actúan natural y libremente, sin necesidad de intervención alguna por parte del Estado.

Es muy importante hacer hincapié en que para los liberales la intervención del Estado debe ser prácticamente nula. Cualquier intervención de cualquier factor externo, incluyendo al Estado, podría estropear el desarrollo perfecto del mercado. Concedían al Estado a lo sumo, la tarea de vigilar la seguridad exterior de la Nación, y la de los individuos, así como la de efectuar ciertas tareas en beneficio común que no le ofrecían incentivo de lucro a la iniciativa privada.

Apreciemos la diferencia esencial entre el liberalismo político y el económico. Mientras el primero le reconoce al hombre la posibilidad de hacer de su vida prácticamente todo lo que desee. Esto quiere decir que le concede al hombre

capacidades ilimitadas como hacedor de su propio destino. Por otro lado, el liberalismo económico se puede señalar como determinista ya que el mercado tiene sus propias leyes en las cuales el hombre poco o nada puede hacer para modificarlas. “En ese sentido, las leyes naturales de Adam Smith y sus discípulos, no son menos indestructibles e inevitables que el proceso dialéctico de Marx y de sus continuadores”.¹³⁰

“La diferencia que separa diametralmente a unos y a otros, es que los primeros ven en aquellas leyes una garantía permanente de desarrollo tendiente a la prosperidad y a la armonía, dentro de la sociedad capitalista, mientras que los segundos encuentran en el proceso dialéctico la prognosis de la muerte del capitalismo”.¹³¹

¹³⁰Walter Montenegro, *Introducción a las Doctrinas Político Económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 46.

¹³¹Loc. cit.

5.6 Declaración de Derechos Individuales del Hombre

El Estado individualista o liberal fue producto de la evolución histórica del concepto libertad. Dicho Estado se alzó en contra del Estado totalitario.

Factor importantísimo de dicho Estado, fueron las modernas declaraciones de derechos del hombre.

Estas también encuentran sus antecedentes en el Estado feudal y en el régimen absolutista.

Para dar una visión más completa del concepto individual de libertad, es necesario hacer una breve referencia a dichas declaraciones y a sus antecedentes históricos.

a) La Edad Media.

Durante dicho periodo la democracia y la idea de libertad continuaron su evolución.

La Edad Media no sólo no fue la edad oscura que muchos consideran, sino que allí se sembraron muchas de las semillas de la democracia, que posteriormente germinarían.

Las libertades y franquicias otorgadas por los monarcas en la Edad Media son antecedentes de las modernas declaraciones de derechos del hombre.

b) Fuero de León.

El fuero de León de 1188 fue el primer fuero español que presentó los caracteres de un ordenamiento jurídico político de naturaleza constituyente. Tiene la forma de pacto político civil entre el reino y don Alfonso IX. Este documento, que es un antecedente de la Carta Magna, contiene cláusulas en las que el rey reconoce la limitación de su autoridad por la voluntad del reino, representado en

las Cortes por el arzobispo, obispos, magnates y apoderados de cada ciudad, y extiende su aplicación a todos los habitantes del reino, sin perjuicio de administrar la justicia por el sistema de los pares. Comienza con la promesa que hizo el rey de no declarar la guerra ni hacer la paz, sino con el acuerdo del concilio de obispos, nobles y hombres buenos, por cuyo concejo prometió regirse. Reconocía el rey que las leyes por él establecidas tenían su origen en un acuerdo entre el rey y el reino y que los actos más graves del gobierno tendrían que realizarlos de manera conjunta.

c) Carta Magna.

Para Pirenne:

“La oposición feudal que las tendencias absolutistas de Enrique II habían hecho nacer, estuvo un instante adormecida durante el reino exclusivamente militar de Ricardo, y despertó más activa bajo Juan sin Tierra. Para sostener la guerra contra Felipe Augusto, el rey había gravado con nuevos impuestos a sus súbditos y contraído deudas agobiadoras. La confiscación después de la ocupación de la Normandía y del Poitou por Francia, coronadas por la humillación de Bouvines, desencadenaron la revuelta. Los barones la dirigieron, pero la sostuvieron el clero y la burguesía, identificándola con su propia causa. Igualmente oprimidas por el despotismo, las tres clases privilegiadas obraron de común acuerdo de un extremo al otro del país. El gobierno real había hecho una nación de este pueblo en donde se hablaban dos lenguas, y esta nación se dirigía del mismo modo contra él y contra la unidad que le había dado dejándole aislado frente a ella. La lucha fue corta. Juan sin Tierra, vencido, capituló y se dejó imponer la Carta Magna”.¹³²

“La fuerza de los señores contra Juan consistió en que expresó las demandas de las clases que se habían unido, y en ese sentido la Carta Magna, que fue obligado a conceder, no fue un estatuto nacional. Fue en realidad, sólo una expresión de las demandas de aquellas clases a favor de sus libertades, aunque esa misma demanda abrió el camino para obtener más tarde mayores concesiones”.¹³³

La Carta Magna fue otorgada el 15 de junio de 1215 y es considerada un antecedente claro de las modernas declaraciones de derechos y por lo mismo de las instituciones democráticas. Señalaré algunos de los artículos que así lo refieren:

II Hemos concedido también a todos los hombres libres de nuestro reino, por nos y nuestros herederos, para siempre, todas las infraescritas libertades, para que las tengan y posean, ellos y sus herederos de nos y nuestros herederos.

XXVI Los condes y los barones no serán multados sino por sus pares y según la gravedad del delito.

¹³²Carlos Sánchez Viamonte, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, 1979, tomo VI, p. 569.

¹³³Loc. cit.

XLII De aquí adelante no se hará ni cobrará nada por un auto de investigación del que desea que tal investigación se haga respecto de la vida o miembro, sino que se decretará gratis, y no será denegado.

XLVI Ningún hombre libre será tomado o aprisionado, desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o de alguna manera destruido; ni nos dispondremos sobre él, no lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del país.

XLVII Nos no venderemos, ni negaremos, no retardaremos la justicia a ningún hombre.

L En lo futuro, será legal para cualquiera irse fuera del reino, y volver a él salvo y seguramente por tierra o por agua, salvo su fidelidad a nos;...

LX Si alguno, sin previo juicio legal de sus pares, ha sido desposeído o privado por nos de sus tierras, castillos, libertades o derechos, se los restituiremos inmediatamente.

LXXVIII Por tanto, queremos y ordenamos firmemente, que la iglesia de Inglaterra sea libre, y que todos los hombres en nuestro reino tengan y posean todas las antes dichas libertades, derechos y concesiones, verdadera y pacíficamente, libre y quietamente, plena y totalmente, para sí mismos y sus herederos, de nos y nuestros herederos en todas las cosas y lugares, como queda dicho.¹³⁴

Aquí se pueden observar ya la declaración de algunas libertades y derechos para los ciudadanos. Sin embargo, la mayoría de la Carta Magna trata sobre cuestiones mucho más particulares e incluso nombra derechos concretos para personas concretas. Es por ello que está en el momento de transición entre el reconocimiento de los derechos personales a través de un pacto y el de una declaración general de derechos para todos los ciudadanos a través de una ley.

d) Primeros Pasos en el Continente Americano.

La historia sobre la colonización de los territorios norteamericanos es, sin duda, muy interesante e ilustrativa porque nos da una idea clara sobre las grandes diferencias que existen desde sus orígenes entre los Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países latinoamericanos. Los colonos ingleses, principalmente; alemanes, escoceses, irlandeses, holandeses y finalmente franceses, que llegaron a esos nuevos territorios tenían ya detrás de sí una enorme historia y cultura. Desde su llegada a los nuevos territorios la organización política de sus comunidades y sociedad fue su prioridad. Desde entonces surge en Norteamérica un gobierno democrático que nunca dejó de ejercitar la acción gubernamental a pesar de reconocer la autoridad del monarca. El municipio surge también desde los primeros años de la colonización, por lo que su práctica data ya de

¹³⁴Ibidem, págs. 570-576.

algunos cientos de años. Falso, erróneo y también con muestras de mucha ignorancia quien afirma que los Estados Unidos de Norteamérica no tienen historia ni tradiciones. Esto es una simplificación absurda de la realidad que por simple resulta falsa. En Estados Unidos de Norteamérica surgen con más fuerza que en ningún otro lado las instituciones democráticas, es allí donde se crea el sistema federal con las características con las que lo conocemos hoy en día. Allí también la institución presidencial y las declaraciones de derechos del hombre que influyeron en todos los países que se dicen democráticos. Los colonos no sólo traían historia desde sus lejanas tierras europeas, sino que vinieron a América a hacer nueva historia. Desde que llegaron no han dejado de hacerla.

En lugar de caer en actitudes simplistas, los latinoamericanos y en especial los mexicanos debiéramos interesarnos más por estudiar a este pueblo, que tan cercano territorialmente a nosotros, está tan lejos como el cual más culturalmente. No en balde los Estados Unidos de Norteamérica ejercieron tal atracción en nuestros intelectuales y políticos del siglo XIX. De sus instituciones tomamos muchas de ellas, algunas adaptadas y otras prácticamente fueron una copia.

e) Declaración de Derechos de Virginia.

Cada colonia tenía su propia dinámica. Fue la de Virginia la que le dio al mundo su famosa Declaración de Derechos de 20 de junio de 1776. A juicio de algunos estudiosos fue entonces cuando se inicia la llamada edad contemporánea en la historia de las instituciones políticas. Por considerarla de fundamental importancia en la historia de la democracia, copiaré textualmente, alguno de sus artículos:

- 1) Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad.
- 2) Que todo poder reside en el pueblo y por lo consiguiente de él se deriva; que los magistrados son sus mandatarios y servidores, y en todo tiempo responsables ante él.
- 3) Que el gobierno es o debe ser instituido para el común beneficio, la protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad; que de todos los modos o formas de gobierno, la mejor es la que sea capaz de producir el más alto grado de felicidad y seguridad, y esté más eficazmente garantizada contra el peligro de una mala administración; y que cuando un gobierno resulte contrario o inadecuado a estos fines, la mayoría de la comunidad tiene el derecho indubitable, inalienable e indefectible de reformarlo, cambiarlo o abolirlo del modo que juzgue más apropiado para el bien público.

5) Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben ser separados y distintos, y que a sus miembros se les puede impedir la opresión, haciéndoles sentir las cargas del pueblo y participar en ellas, y que deben en periodos fijos, ser reducidos a la condición privada volviendo al cuerpo de donde originariamente han salido; proveyendo las vacantes por elecciones frecuentes, ciertas y regulares en las cuales todos o parte de los anteriores miembros sean reelegibles o nó, según lo que las leyes ordenen.

8) Que en toda persecución criminal, el hombre tiene derecho de averiguar la causa y la naturaleza de su acusación, a ser careado con los acusadores y testigos, a producir las pruebas a su favor y a ser juzgado rápidamente por un jurado imparcial...

12) Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad, y jamás puede ser restringida por un gobierno despótico.

15) Que ningún gobierno libre ni el beneficio de la libertad pueden ser asegurados a ningún pueblo sino mediante la firme adhesión a la justicia, la moderación, la templanza, la frugalidad y la virtud, y recurriendo frecuentemente a los principios fundamentales.

16) Que la religión, o los deberes que nosotros tenemos para con nuestro creador y la manera de cumplirlos, sólo pueden ser dirigidos por la razón y la convicción, no por la fuerza y la violencia; y por consiguiente, todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, según los dictados de la conciencia y es que es un deber de todos practicar entre sí la resignación, el amor y la caridad cristiana".¹³⁵

Esta es la Declaración de Derechos de Virginia, genial, ya que en muy pocos artículos da una idea muy clara de cuáles son las funciones del Estado y cuáles las libertades del hombre. Se nota una clara tendencia liberal al reconocer en el hombre ciertos derechos inherentes a su personalidad. Habla de la soberanía del pueblo y que todo poder público dimana de él. La finalidad principal del Estado es velar por el bien común del pueblo. Se refiere a la división de poderes y a la libertad de conciencia. Fue sin duda un antecedente importantísimo de la propia Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y posteriormente de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa.

f) Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica es de fecha 4 de julio de 1776. En ella se apuntan algunos conceptos también interesantes que siguen perfilando un sistema democrático moderno.

"Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están

¹³⁵ibidem, págs. 625-626.

la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad”.¹³⁶

Muy importante es señalar la insistencia que se hace sobre los derechos naturales del hombre y sobre la naturaleza del poder público que emana del pueblo y no de Dios. Posteriormente, se reparó el plan sobre la confederación y perpetua unión entre los estados que sin duda tuvo también enorme influencia en nuestro sistema federal.

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica fue formada por una convención que se reunió en Filadelfia el 14 de mayo de 1787 y que acabó sus labores el 17 de septiembre de ese mismo año. El gobierno constitucional quedó establecido al tomar posesión Washington de la Presidencia de la República en Nueva York, el 30 de abril de 1789.

“Por primera vez en la historia de la humanidad se estructuraba una república democrática, sobre la base de la soberanía popular y de los derechos del hombre”.¹³⁷

g) La Revolución Francesa.

El absolutismo había llegado a su límite y el pueblo decide retomar en sus manos el manejo de los asuntos públicos y el ejercicio de su soberanía. El pretexto fue la cuestión económica sobre el manejo de los impuestos, pero la realidad es que detrás de dicha revolución había todo un movimiento libertario que ya no concordaba ni era compatible con las ideas del antiguo régimen. La ilustración comenzó con este movimiento liberal, la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica lo vigorizó y fue la Revolución Francesa la que lo universalizó.

El mérito de la revolución fue el de dar su carácter doctrinario universal a la declaración de derechos del hombre y del ciudadano y fue a través de ella como también se conoció el movimiento norteamericano. Con la revolución se imponen las nuevas ideas liberales y democráticas que influirán en la independencia de todos los países latinoamericanos.

¹³⁶Ibidem, p. 627.

¹³⁷Ibidem, p. 633.

Los derechos del hombre fueron tan importantes para los franceses, que sólo a la ignorancia o menosprecio de los mismos, adjudicaron la única causa de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos. Nuevamente haré transcripción de los artículos que consideré más importantes de dicha declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

- 1) Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden ser fundadas en la utilidad común.
- 2) El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.
- 3) El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emana expresamente de aquella.
- 4) La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a otro. Así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tiene más límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados sino por la ley.
- 6) La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos, y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y talentos.
- 9) Todo hombre se presume inocente hasta que ha sido declarado culpable.
- 10) Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún las religiosas, con tal de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley.
- 11) La libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede en consecuencia hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.
- 16) Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes carece de constitución.¹³⁸

¹³⁸Ibidem, págs. 677-578.

5.7 El Estado Social Liberal

El Estado liberal o individualista estaba fundado en la idea de la libertad absoluta. El liberalismo político y sobre todo el económico probaron su inviabilidad y su injusticia. Fue necesaria la intervención del Estado para combatir estos desequilibrios.

Las leyes del mercado no dieron los resultados que se esperaban ya que fueron desnaturalizadas no sólo por la intervención del Estado, sino por la de los propios capitalistas. Se crearon los monopolios y carteles que anularon la libre competencia y dieron carácter artificial a los precios, desvirtuando así la ley de la oferta y la demanda. El capitalismo no fue suficiente para frenar el apetito de lucro y por lo mismo la producción. El ritmo de los controles del mercado resultó demasiado lento. Al sobrevenir la sobreproducción, con caída de precios y desocupación, y antes de que hubiese intervenido la ley de la oferta y la demanda como reguladora, las depresiones económicas y las crisis, habían hecho presa a la sociedad. Más tarde se acabó por descubrir que si la crisis había sido muy profunda, ya no bastarían las fuerzas solas del mercado, su capacidad reactiva intrínseca, para poner de nuevo a flote a la economía. El Estado tendría que intervenir.

En este proceso los pobres no se hacían más pobres ya que todo tenía un límite, pero los ricos sí se hacían cada vez más ricos. La explotación del hombre por el hombre se acentuó cada vez más. Ya no era el amo el que explotaba al esclavo, ni el señor feudal al siervo, ahora era el patrón el que explotaba al trabajador. Las jornadas de trabajo eran inhumanas y se abusó de la contratación de los niños y de las mujeres por considerar que daban menos problemas. Le escuché el otro día decir a alguien: ¡Quién se cansa de ganar dinero!

Los gobiernos europeos encararon graves crisis políticas, antes y después de la Segunda Guerra Mundial, los partidos comunistas fueron ganando terreno en el campo político. El colonialismo que fue un producto natural del capitalismo puro, quedó también aniquilado con los movimientos de independencia de los siglos XIX y XX. En fin, el capitalismo puro no duró mucho tiempo, los países

que quisieron sobrevivir tuvieron que hacer adaptaciones y cambios. Las predicciones de Marx sobre la desaparición del sistema capitalista fallaron, ya que nunca previó la capacidad de cambio del mismo. Era evidente entonces que el capitalismo no podría subsistir, sin embargo, evolucionando ha logrado crecer y permanecer. Los Estados Unidos de Norteamérica es el ejemplo más claro al respecto.

Se inició de manera similar al capitalismo europeo, sin embargo, aprendió la lección mucho antes y de manera rápida. Falsa la concepción que tienen algunos ignorantes sobre la no intervención del gobierno norteamericano en la economía. Desde la gran depresión del 29 la intervención del gobierno en la economía ha venido aumentando. La política del "new deal" del presidente Roosevelt salvó a su país de la crisis de sobreproducción. Congeló precios y salarios y limitó severamente las utilidades, y con obras iniciadas por el Estado, como las del Valle del Río Tennessee, dio trabajo a 14 millones de desocupados.

Existe una lucha tenaz desde 1890 contra los monopolios. A principios de 1973, ocho de las grandes empresas petroleras que por su tamaño e influencia podrían considerarse inmunes, han sido oficialmente enjuiciadas por la Comisión Federal de Comercio por monopolizar ilegalmente la refinación de petróleo y cosechar excesivas utilidades. El mismo Nixon, defensor de la libre empresa, se vio en la necesidad de congelar precios y salarios, regular el crédito, restringir las importaciones y tomar una serie de medidas para contener una inflación desbordada y los efectos de la devaluación del dólar.

Hoy en día, vemos cómo se está dando una lucha importante entre los Estados Unidos de Norteamérica y el Japón para ampliar las importaciones norteamericanas en ese lejano país de oriente, ya que el déficit comercial de los Estados Unidos comienza ya a ser inmanejable. Importante son todos estos ejemplos para aquéllos que utilizan al vecino país como ejemplo terrenal del paraíso.

Con todo esto se puede concluir que si bien el mercado es el factor principal en el manejo de la economía nacional, no es el único. Muchas veces la intervención del Estado ha sido necesaria para evitar desequilibrios que tendrían efectos catastróficos, si no se controlan. Tampoco sostenemos una intervención del Estado ilimitada, simplemente porque no es esa su función y además inhibe la iniciativa individual de sus integrantes.

Surge, como consecuencia de todos estos excesos, el Estado social liberal, que se sitúa en el campo de tensiones entre las tendencias totalitarias y las liberales.

Es heredero del Estado liberal que pretendía ceder a cada individuo un grado máximo de desarrollo individual y económico, así como de limitar la acción del Estado a un área determinada.

Por otro lado, es el producto de la realidad histórica en donde se probó que era necesario un grado mínimo de regulación por parte del Estado tanto del egoísmo como del afán de desarrollo de los individuos, ya que tanta libertad no hacía otra cosa que limitarla.

Fue en la libertad económica donde el Estado tuvo que intervenir de manera contundente, ya que como hemos comentado, el mercado resultó instrumento insuficiente para regular sus desajustes. Las injusticias que tales desajustes provocaban resultaban ya intolerables y había que hacer alguna adaptación al pensamiento liberal.

El Estado debía de rediseñar su papel en la sociedad y dejar de ser únicamente un observador o gendarme, para convertirse en parte activa de la misma. El Estado se convierte en un partícipe de la procura existencial. Su intervención era necesaria para resolver las más elementales necesidades.

El concepto de la libertad se transformó y resultaba absurdo a todas luces seguir pidiendo una libertad absoluta. Esta había probado ser poco viable el Estado, el hombre y la sociedad entera habían sido puestas en peligro.

Como todo en la vida, la cuestión se reduce a encontrar el justo medio. Ni el Estado totalitario, ni el Estado liberal individualista. Cada respuesta corresponde a un momento histórico dado. Así surgió el Estado social liberal, como respuesta histórica.

Zippelius afirmaba que: "La reglamentación por el poder estatal es tanto más necesaria, cuanto más determinen los intereses personales y de grupo la acción en un pueblo y cuanto menos dispuestos se hallen estos intereses particulares a someterse voluntariamente a una compensación justa".¹³⁹

Podemos afirmar que el Estado social liberal surge como consecuencia de un cambio en la concepción de la libertad. Ya no se pensaba en la libertad como capacidad de autodeterminación ilimitada, sino que se vio que la libertad lo mismo que la igualdad deben poseer un componente material. Esto quiere decir que los hombres realmente son libres cuando disponen de las condiciones materiales

¹³⁹Zippelius, *ob. cit.*, p. 308.

para el cabal desarrollo de su persona. Es allí donde el Estado debe participar en la procura de esas condiciones reales. Y este no es el único cambio importante sino que surge la pretensión por parte del individuo de recibir prestaciones por parte del Estado alegando tener derecho para ellos.

Surgen de esta manera los derechos sociales en donde el Estado interviene en la procuración de la atención médica general, vivienda adecuada, instituciones educativas, oferta de trabajo y asistencia a los viejos e incapacitados.

La libertad sólo es tal cuando está garantizada. “Para este fin se abre un cauce jurídico para la tutela de los derechos de libertad, y al afectado en sus derechos se le otorga una pretensión a la tutela jurídica”.¹⁴⁰

Es así como se restringe la libertad absoluta resultando una libertad más real ya que es ésta una libertad garantizada. A la libertad de uno corresponde la sujeción de otro.

“la comprensión de la correspondencia entre libertad y sujeción, esto es, que la obligación jurídica de uno es el precio a pagar por la libertad garantizada del otro, debía conducir a la idea de que existen ciertos deberes fundamentales, es decir, obligaciones básicas del individuo como contrapartida de los derechos fundamentales intangibles”.¹⁴¹

¹⁴⁰Ibidem, p. 350.

¹⁴¹Ibidem, p. 351.

5.8 El Estado de Derecho

El Estado de Derecho es aquél en donde existen instrumentos encaminados a impedir la expansión totalitaria, y en general el juicio sin control, del poder del Estado.

El Estado de Derecho pretende hacer compatibles las ideas de orden y de libertad.

Es también una respuesta al Estado absolutista en donde no existía control alguno sobre la autoridad del monarca. Se empezó allí a diseñar una serie de limitantes para frenar la actividad irresponsable del soberano. Fue también producto del movimiento de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Revolución Francesa. Surge así el Estado constitucional y de derecho.

Dicho Estado pretende un poder homogéneo que sea capaz de garantizar la paz y la seguridad jurídica, así como asegurar el mayor grado de libertad individual. Esto debe poderse obtener impidiendo el abuso del poder estatal así como imponiéndole límites a su natural expansión.

El Estado de Derecho se contrapone tanto al Estado totalitario como al absolutismo de la mayoría, ya que una mayoría que no respete los derechos individuales, puede convertirse en tiranía.

Ya no basta la buena intención de respetar los derechos individuales, ahora es necesario idear instrumentos viables que limiten y encaucen la acción del Estado. Se crea todo un sistema de competencias y de funciones, se establecen de esta manera las reglas del juego entre el Estado y la sociedad. Existe, como consecuencia, un sistema de controles materializado en la división de poderes. El Poder Ejecutivo está sometido ahora a la ley y al derecho. Nada por encima de la ley, por ello es un Estado de Derecho. El derecho se convierte en la medida del accionar social y estatal. El derecho garantiza el área mínima de libertades de los ciudadanos pero también ofrece oportunidad al Estado para actuar y cumplir con su misión.

Zippelius afirma que el Estado de Derecho recibió un contenido material más extenso,

“cuando, junto al principio de la libertad, los principios de igualdad y justicia adquieren cada vez mayor vigencia, una interpretación material y son considerados, más y más, como parte integrante de las garantías de los derechos fundamentales”.¹⁴²

Nuevamente es la transformación del concepto de libertad la que cambia el concepto de Estado. La libertad no puede ser absoluta. Ahora se acepta que la libertad de los individuos puede ser restringida en la medida que lo exijan los fines superiores de la comunidad. Ya no es el principio único a seguir. Junto a la libertad se encuentra ya la igualdad y la justicia social. El Estado debe garantizar un área mínima de libertades a los ciudadanos, sí, pero con sentido realista y de justicia. Se probó que la libertad que se persigue a toda costa y sin importar el costo social que trae como consecuencia, atenta contra el principio de justicia.

El Estado de Derecho obedece a ciertos principios.

Uno de ellos es sin duda la idea de que existe una esfera individual intocable sobre la cual, por principio, el Estado no puede disponer de ella.

Esta esfera incluye, obviamente, libertades tales como las de pensamiento, creencia, de trabajo, de tránsito, etc.

El principio más importante y que le da nombre a dicho Estado es el de que la acción estatal debe desarrollarse fundamentalmente conforme a las leyes generales. Los actos estatales necesitan de autorización legal. Este principio obedece también a las ideas de libertad, de justicia y de igualdad.

De justicia, ya que se piensa que el “derecho es la limitación de libertad de cada uno, bajo la condición de su concordancia con la libertad de todos, en tanto sea posible conforme a una ley universal”.¹⁴³ Esta idea se apoya en la posición de Kant que sostiene que la universalidad de una norma de conducta, es el criterio racional de su justicia.

Responde de igual manera al principio de igualdad ya que una restricción derivada de una ley general impone restricciones a todos.

¹⁴²Ibidem, p. 310.

¹⁴³Ibidem, p. 312.

La ley general responde también al principio democrático de que es una ley aprobada por la mayoría, y esto le viene a dar legitimidad. De igual manera se supone entonces que se trata de una ley justa.

Otro principio importante en el que se basa el Estado de Derecho, es el de la seguridad jurídica. El hombre necesita de certeza en el futuro para vivir de manera pacífica y confiada. El Estado debe procurar brindarle al individuo esa seguridad.

En el Estado de Derecho es muy importante la idea del control del poder. Es por ello que surge la necesidad de la división de poderes para que exista equilibrio en el ejercicio del mismo y que un poder sirva para controlar al otro. De esta manera, se evitan los excesos y arbitrariedades que pretende evitar el Estado de Derecho.

Coincidimos plenamente con la idea de Zippelius en el sentido de que:

“Para que el Estado de Derecho se convierta en realidad, no es suficiente que el derecho público sea determinado por las leyes, sino que debe existir una jurisdicción que, al declarar el derecho para el caso concreto, establezca un fundamento inobjetable para su restauración, cuando es lesionado”.¹⁴⁴

Si bien el Estado de Derecho se encontraba en un principio íntimamente ligado al concepto de Estado liberal, con el tiempo se ha desligado del mismo y se piensa ahora en un Estado de derecho social.

Los principios de la división de poderes, de la garantía de los derechos fundamentales, de la igualdad de la administración, de la previsibilidad y certidumbre de las medidas estatales y de su control judicial, son compatibles con una expansión de las funciones públicas cuyas ideas principales son el bienestar y la justicia social.

La reserva de la ley se extiende a todas las prestaciones del Estado que tienen como cometido la realización del bienestar público y la justicia social.

Ahora se aprecia con claridad que para que el Estado cumpla con su cometido no es sólo necesario que respete la esfera mínima de libertades de los individuos sino que también ofrezca servicios y oportunidades que hagan posible, en la realidad, el ejercicio de esas libertades.

¹⁴⁴Ibidem, p. 314.

5.9 Libertad Democrática y Democracia

Hemos ya comentado que el concepto de libertad determina no sólo el contenido de la palabra democracia, sino también influye en la función histórica que se le ha adjudicado al Estado.

La libertad individual que cree en la autodeterminación absoluta, exige que el poder estatal se abstenga de intervenir en una determinada esfera de libertad individual y garantice una libertad sin trabas de la acción personal.

La libertad absoluta atenta no sólo contra el Estado, sino contra el hombre mismo. La sociedad necesita de un orden, necesita imponer ciertos límites para que sea realmente libre. Kelsen afirma que:

“Si la sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en libertad social o política. Es políticamente libre quien aún estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena”.¹⁴⁵

Es así como surge la idea de la voluntad general y la idea también de la libertad democrática o del *status activus*, y que consiste en el derecho que tiene cada individuo a participar en la formación de la voluntad política de la comunidad.

Los hombres ya no sólo exigen una área mínima de libertades individuales, sino que reconocen que la verdadera libertad se logra también con la participación en la formación de la voluntad general. Fue así como Rousseau creyó encontrar la respuesta a su planteamiento sobre hallar un orden social en el que cada quien no obedezca más que a sí mismo, realizándose allí un mínimo de coacción heterónoma y un máximo de autodeterminación.

¹⁴⁵Hans Kelsen, *Esencia y Valor de la Democracia*, Trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, España, 1934, Ed. Labor, p. 17.

Es cierto que si todos participamos en la formación de la voluntad general, a la cual aspiramos a someternos para que ella nos proteja, estamos actuando con libertad. Sin embargo, existe el problema de que la voluntad general resultante no sea de nuestro agrado. Sin embargo, estamos obligados a seguirla y respetarla, dejando entonces de ser libres. Rousseau ya había dicho que la voluntad general obligaría a las minorías a ser libres, lo cual, aunque parece bello, resulta absurdo. A nadie se le puede forzar a ser libre; la mayor libertad del ser humano es decidir su propio destino. Luego entonces la idea de la libertad democrática que sostiene el derecho a participar en la formación de la voluntad general no permite la voluntad absoluta de todos los seres humanos. Y es que la libertad de unos, limita a la libertad de otros.

Surge de esta manera el principio democrático de las mayorías. Ante la imposibilidad de la unanimidad en la formación de la voluntad general, esto es, ante la imposibilidad de la realización de la autodeterminación de todos, se procura y busca la autodeterminación del mayor número. Por esto el principio democrático de que:

“La libertad requiere que se reduzcan al mínimo los casos de aplastamiento de las minorías, considerándose como garantías para la libertad individual las mayorías cualificadas”.¹⁴⁶

La idea de la libertad sufre con este principio de la libertad democrática una metamorfosis, ya que se interpreta como autodeterminación, o sea como gobierno exclusivo de la propia libertad, el hecho de la sumisión a la voluntad de la mayoría.

Si la autodeterminación de todos resulta imposible, el principio de la mayoría absoluta significa la aproximación relativamente mayor a la idea de la libertad.

Kelsen afirma que de estas ideas de libertad surge el principio de las mayorías y no de la idea de igualdad. Dice que desde luego es supuesto de este principio el valor igual de las opiniones de los diversos individuos. Pero esta igualdad es sólo una imagen y de allí no se puede concluir la efectiva mensurabilidad de las voluntades. Esto quiere decir que sería imposible justificar el principio de la mayoría diciendo que: más votos tienen mayor peso que menor cantidad de ellos.

¹⁴⁶Ibidem, p. 20.

Concluye Kelsen diciendo que “la sola idea de que, si no todos, sean libres el mayor número posible de hombres; es decir, que el menor número posible de ellos tenga una voluntad opuesta a la voluntad general del orden social, conduce, de un modo lógico, al principio de las mayorías”.¹⁴⁷

Se transforma así el concepto de libertad, pasando de ser representativa de la no sumisión del individuo ante el poder del Estado, a concebirse como una participación del individuo en éste; se da así el paso del liberalismo a la democracia.

La democracia meramente formal queda entonces definida por Kelsen como “una forma de Estado o de sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y del objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”.¹⁴⁸

Esta es la democracia desde el punto de vista formal, sin embargo una democracia así puede atacar también contra los hombres en lo individual, ya que estarían sometidas las minorías a la voluntad caprichosa de la mayoría. La democracia y el liberalismo de esta manera se contraponen. Una busca el mando de las mayorías y la otra la protección de los derechos individuales de la persona.

Es así como García Pelayo habla de antinomias y crisis del Estado democrático liberal.

Explica el citado autor que la crisis de dicho Estado se debe a la unidad de dos términos que si bien por mucho tiempo fueron compatibles y hasta confundidos representan en sí mismos algo antagónico y de difícil convivencia. Tales términos son democracia y liberalismo. Ya no es necesario mencionar sus coincidencias, ahora es necesario señalar sus divergencias.

a) El liberalismo supone la división de poderes como recurso técnico para limitar los propios poderes. La democracia, no admite limitación alguna para los poderes del pueblo. Incluso su más característica expresión ha sido el gobierno convencional.

b) Para el liberalismo es esencial la salvaguardia de los derechos de las minorías, pues todo individuo tiene una esfera intangible frente al poder del Estado; para la democracia, la voluntad de la mayoría no puede tener límite. El uno es intelectualista, la otra es voluntarista.

¹⁴⁷Ibidem, p. 23.

¹⁴⁸Ibidem, p. 30.

- c) El liberalismo significa así libertad frente al Estado; la democracia, posibilidad de participación en el Estado.
- d) El uno conduce a la afirmación de la personalidad; la otra a su relativización ante la masa.
- e) Forma extrema de los supuestos liberales sería el anarquismo; forma extrema de los democráticos, el comunismo.¹⁴⁹

¹⁴⁹García-Pelayo, *ob. cit.* 199.

5.10 *Democracia Directa y Democracia Representativa*

La democracia directa significa que el pueblo mismo ejerce efectivamente el poder del Estado, sin la mediatización de instancia alguna.

Ya hemos estudiado el caso de las ciudades-estado en Grecia que es el más conocido sobre la democracia directa en la historia.

Hoy en día quedan algunos casos de la democracia directa en algunos cantones suizos.

La complejidad y el tamaño de los estados modernos hacen absolutamente necesario que las funciones de la comunidad se efectúen mediante división del trabajo. Fue así como Sieyes substituyó la idea rousseauiana de la democracia directa por la democracia representativa. En tal sentido afirmaba que:

“en la medida que aumente el número de ciudadanos, será difícil, cuando no imposible, que se reúnan para confrontar las voluntades individuales, equilibrarlas y obtener la voluntad general... Mucho menos puede un gran pueblo ejercer su voluntad comunitaria o legislar por sí mismo. De ahí que elija representantes, a los que encarga expresar su voluntad”.¹⁵⁰

Si bien es evidente la necesidad de ejercer el poder a través de los representantes y no de manera directa en el Estado moderno, hemos exagerado la idea de la democracia representativa y nos hemos olvidado de la democracia directa o participativa.

Si hablamos del ámbito nacional es claro que el ciudadano tiene que ejercer su parte de la soberanía generalmente a través de sus representantes; sin embargo, en ámbitos pequeños, además de elegir al representante, debe uno ejercer directamente el poder. La democracia no se agota con la elección de nuestros representantes; esa es una visión muy pobre del ideal democrático. Participar en la formación de la voluntad general es tarea de todos los días. Todos los ciudadanos debemos intervenir en dicha formación.

¹⁵⁰Zippelius, ob. cit. 185.

Organizándonos en asociaciones de carácter político, formando parte de los partidos políticos, democratizando las instituciones y organismos de que formemos parte, opinando, criticando, proponiendo.

El signo de los tiempos es la democracia participativa, que complementa y no se opone a la democracia representativa. Ambas forman parte del ideal democrático.

5.11 El Estado Democrático Social de Derecho

Llegamos de esta manera al Estado moderno occidental. Los principios de libertad, igualdad, justicia social, seguridad jurídica y democracia conforman al nuevo Estado de derecho.

Este nuevo Estado es producto de la evolución histórica de los estados anteriores aquí mencionados. Si el Estado liberal fuera la tesis y el Estado social su antítesis, el Estado social democrático viene a ser una nueva síntesis.

Se combinan las ideas de la libertad individual con las de la libertad democrática. La igualdad tiene ahora un contenido no sólo formal, sino también material. No es suficiente decir que los hombres nacen libres e iguales, hay que procurar igualar las condiciones materiales y de bienestar. La igualdad formal ya no es suficiente, ahora el principio de igualdad busca la nivelación de la sociedad, particularmente de tipo económico. De qué sirve una igualdad política de tipo formal, cuando detrás de ella existe una profunda desigualdad social. Se busca ahora una igualdad de hecho y no sólo de derecho. El nuevo Estado social no debe limitarse únicamente a proteger la esfera de libertades individuales de sus ciudadanos, sino que debe de participar de manera activa en el apoyo a las clases más desprotegidas.

El fin del Estado que es el bien común, debe traducirse en condiciones espirituales y materiales adecuadas para el desarrollo y perfeccionamiento del ser humano; de todos por igual, no sólo de los más capacitados, sino sobre todo de los que no lo están. La idea de igual trato para todos da paso a la idea de un trato desigual para los desiguales. Así, la igualdad responde ahora a un criterio de justicia, en el sentido de darle a cada quien lo suyo, pero lo suyo en sentido ontológico. Justicia no es ya respetar los bienes de cada quien, sino proporcionar los medios para que cada quien se pueda hacer de bienes mínimos indispensables. Lejos está el Estado moderno del Estado gendarme, vigía. Ahora el Estado debe participar de manera directa y conjunta con la sociedad en la procura existencial.

Ha sido claramente comprobado que una desigualdad excesiva en la distribución de los bienes en la sociedad, atenta contra la libertad de los mismos. A nadie le conviene una sociedad pobre y miserable. Falsas las teorías de que a los poderosos les interesa mantener a las mayorías marginadas. Nada puede probar ser más peligroso que esto. En la medida en que la miseria se extiende en la sociedad, los bienes y las vidas de sus integrantes se encuentran en peligro.

Si bien debemos tender a condiciones más igualitarias en la sociedad, también es necesario evitar una igualdad excesiva que inhiba el espíritu de lucha y de superación. El Estado moderno ha adoptado tareas que antes no le competían y que de alguna manera han resultado excesivas. El Estado, en su afán de nivelación, participa de manera excesiva en la vida social, esto provoca la apatía de la ciudadanía y también su aversión.

El Estado moderno es democrático porque cree en la participación del pueblo en la formación de la voluntad general. De esta manera se hace vigente la idea de la libertad democrática.

La sociedad es cada vez más compleja y necesita de un gobierno con el mayor consenso posible para poderla gobernar. La democracia representativa debe dar entrada a la democracia participativa.

Es la democracia el sistema que permite la mayor intervención de los individuos en el diseño de su propio destino. Es el sistema que más garantiza acercarse al ideal de libertad.

El Estado moderno es un Estado democrático en donde se respetan también las garantías de las minorías. No hacerlo conduciría a la tiranía de las mayorías.

Otro valor fundamental del Estado moderno es el de la justicia social, que es el criterio de distribución del bien común. Esto quiere decir, que a través de la justicia se asigna la colaboración de cada uno en la formación y procura de dicho bien, así como en la distribución de las ventajas que éste representa.

La seguridad jurídica procura proporcionar a la ciudadanía un mínimo nivel de certeza sobre la actividad del Estado así como de la protección de sus bienes y de su vida. Sin certeza y seguridad el hombre no puede vivir de manera pacífica y ordenada. Sólo con orden y paz se puede trabajar para mejorar los niveles materiales de bienestar.

Todos estos valores se realizan dentro de un Estado de derecho, donde el derecho es el supuesto mínimo de la existencia del Estado. El derecho garantiza el

área mínima de libertades de los individuos y también encauza la acción del Estado. Nada por arriba del derecho, nada por debajo de él.

En resumen, el Estado social democrático de derecho es el Estado de nuestros días. Se respetan las garantías individuales de los ciudadanos pero se vigila que estas libertades sean compatibles con la libertad del conjunto. Dicho Estado procura también la nivelación de las condiciones económicas de sus ciudadanos, ya que una desigualdad social atenta contra la libertad de todos.

El poder del Estado dimana del pueblo quien a través del ejercicio democrático participa en la formación de la voluntad general del mismo. Todo esto se realiza a través de las instituciones jurídicas que el mismo pueblo y su historia le han proporcionado.

5.12 Consideraciones Finales Sobre la Democracia

a) Crisis de la Democracia.

Una de las razones de esta crisis ha sido la constante expansión de la democracia hacia nuevos campos. Hasta la primera postguerra mundial, la democracia era exclusivamente de naturaleza política, pues surge históricamente como antítesis a un sistema de privilegios concretos que lesionan a ciertos grupos con poder social.¹⁵¹

Esos privilegios lo fueron principalmente de carácter político y jurídico y por lo mismo la respuesta de la democracia lo fue en el mismo sentido. Sin embargo, la democracia es ahora una forma de vida. Es una concepción del mundo distinta muy ligada a la sensación de libertad y de igualdad. En las democracias no reconocemos clases sociales superiores ni razas o grupos privilegiados por el nacimiento. En la democracia queremos todos alcanzar mínimos de bienestar; criticamos la explotación del hombre por el hombre. En este sentido el sistema comunista podría considerarse como el perfeccionamiento de las aspiraciones democráticas. Erróneo quien piensa que la democracia persigue justamente lo contrario, la protección de los intereses de unos cuantos a costa del sacrificio de las mayorías. En la democracia el interés que domina es el de las mayorías y para ser más claros el de las mayorías desposeídas. Por ello ha venido un conflicto entre las ideas liberales que dieron origen y formación a la democracia, y las metas y finalidades que persigue actualmente el sistema democrático.

La democracia era en un principio una forma de gobierno, actualmente es toda una filosofía política. Se caracteriza por su flexibilidad y elasticidad. No está casada con ninguna forma orgánica de gobierno. Se puede aplicar tanto en los Estados Unidos de Norteamérica, con un sistema republicano presidencialista, como en Francia, donde el jefe de gobierno es el Primer Ministro, así como en la monarquía inglesa. Lo mismo puede ocurrir en un país socialista como sería el caso de la República Democrática de Alemania. Lo importante es que real-

¹⁵¹García-Pelayo, *ob. cit.*, 169.

mente el pueblo sea quien a través de sus representantes y gobernantes vigile por los intereses del mismo pueblo.

b) Democracia Participativa.

Resulta muy importante insistir en que el concepto de democracia de nuestros días no se refiere únicamente al proceso electoral para elegir a los gobernantes, sino que ahora se habla de una democracia económica, de una democracia política, de una democracia cultural, etc. La democracia es un forma de vida tendiente a la mejora de las condiciones eventuales y materiales de la mayoría de la población.

Es por ello que resulta muy pobre la visión de quienes creen que la democracia se agota con las elecciones.

Si democracia es participar en la formación de la voluntad colectiva del Estado, entonces tenemos que aceptar que hay posibilidades infinitas de hacerlo y no sólo a través del sistema electoral.

Decía Aristóteles, que la mejor forma de gobierno, es aquella en que todos los individuos actúan en la vida política. Esto es lo que debe entenderse por verdadera democracia. El sistema de gobierno en donde el pueblo realmente participa, no donde el pueblo realmente vote. Probablemente un ejemplo será útil para hacer la distinción: si un ciudadano de una ciudad o pueblo cualquiera está interesado en que se realice una determinada obra pública, en un sistema democrático en donde los canales hacia los funcionarios públicos estén abiertos, esta persona decidirá ir a hablar con el Presidente Municipal de la ciudad o pueblo, o con su delegado político si se trata de la ciudad de México. En un sistema democrático este ciudadano se organizará para que sean muchos más los que, si están interesados, vayan también con dichos funcionarios y expongan sus puntos de vista y si lo creen conveniente, ejerzan presión. Esta es la verdadera participación ciudadana. El individuo, gestionando ante las autoridades la obra que crea conveniente. Por otro lado si la democracia se confunde únicamente con el procedimiento electoral, dicho ciudadano creerá que la única opción que tiene es la de votar por su representante y a través de él hacer sus peticiones. Sin embargo, en el primer caso dicho ciudadano estará mucho más comprometido con su Municipio, con su pueblo, con su ciudad si él participa directamente y ve prontamente los resultados. En el segundo caso su compromiso con su Municipio, ciudad o pueblo lo creerá limitado y satisfecho con el solo hecho de haber ejercido su derecho al voto.

La mayoría de la gente vive de esta última manera a la democracia. Democracia es sólo poder votar por su representante a quien también en muchos casos jamás volverá a ver. Es por ello que considero de fundamental importancia señalar el pleno contenido de la democracia y que es la de la participación constante y permanente del pueblo en los asuntos públicos que le interesan al mismo.

México es un país democrático en donde es el pueblo quien gobierna para el pueblo, y puede ser aún más democrático, si la participación ciudadana se intensifica. A nivel nacional una participación directa del ciudadano resulta difícil por el enorme tamaño de nuestro país y por lo numeroso de su población. Ya hemos comentado las dificultades del ejercicio de la democracia directa y las razones de la existencia de la democracia indirecta o representativa. Evidentemente ésta es la razón de la existencia de los representantes populares que son los diputados y senadores. Son ellos, quienes representando a la Nación hacen ejercicio de su soberanía marcando los rumbos y destinos del país. Esta función no sólo es correcta, sino indispensable en un sano ejercicio de la democracia. Sin embargo, la participación activa del ciudadano sí es posible en circunscripciones más reducidas en donde el tamaño del territorio y de la población es menor. Es en esos sitios en donde el ciudadano puede hablar y ser escuchado, es allí donde puede proponer mejoras en su ciudad o pueblo. Es allí donde puede opinar sobre el sistema educativo, sobre problemas en los servicios públicos, donde puede aportar también soluciones e ideas. Donde puede, incluso, comprometer su ayuda.

Este canal democrático no es necesario inventarlo o crearlo, afortunadamente la historia de México ya lo ha hecho. Este es el Municipio. La célula básica de la organización política y administrativa de la Nación mexicana. Es allí donde la democracia puede echar sus raíces más profundas, es allí donde puede recoger sus cosechas más ricas. Es necesario fomentar la participación ciudadana en ese nivel de gobierno para que redunde en beneficio del pueblo. La democracia ha probado ser el mejor instrumento para alcanzar un mayor bienestar en un mayor número de gentes.

Es la democracia la forma de gobierno y de vida que más compromete al individuo con su región, pueblo, ciudad, estado y país.

Por ello fortalecer a la Democracia, fortalece al Estado en beneficio del hombre.

En México el instrumento más útil para hacerlo, es el Municipio.

Contenido

Capítulo VI

EL FEDERALISMO EN MEXICO	193
6.1 NOTA INTRODUCTORIA	195
6.2 ORÍGENES DEL SISTEMA FEDERAL	196
a) Los primeros pasos	196
b) Artículos de Confederación y Perpetua Unión entre los Estados	198
c) Constitución de los Estados Unidos de América	202
6.3 CONFEDERACIÓN Y ESTADO FEDERAL	205
a) Confederación	205
b) Estado Federal	206
6.4 TEORÍAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL	209
a) Teoría de la doble soberanía	209
b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal	210
c) Teoría que afirma como único estado al Estado Federal	210
d) Teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que niega a los miembros el carácter de Estado	211
e) Teoría de las tres Entidades Estatales	211
f) Teoría que concibe al Estado Federal como forma avanzada de descentralización	212
6.5 NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO	213
a) Ideas sobre el Estado Federal en General	213
b) El Estado Federal Mexicano	214
c) División de Competencias	215
d) Igual Jerarquía de la Legislación Federal y Local	216
e) Comentarios Sobre el Federalismo Mexicano	216

CAPÍTULO VI
EL FEDERALISMO
EN MEXICO

6.1 *Nota Introductoria*

México es una República representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución.

El sistema federal en México se adoptó desde los primeros años de nuestra Independencia. Ha sido un sistema que, en su momento, contribuyó a mantener unido lo que se estaba desuniendo. Fortaleció la identidad propia de las diversas regiones que integran nuestro país y el carácter nacionalista del pueblo mexicano. El sistema federal en la actualidad, a pesar de padecer históricamente una tendencia francamente centralista, sigue contribuyendo a mantener la unidad en la diversidad. México, país cada vez más complejo, necesita fortalecer su federalismo para distribuir de manera más equitativa el poder. No sólo el poder político sino, asimismo, el poder creativo. Devolver a cada comunidad sus propias fuerzas capaces de transformar su entorno natural que redunde en beneficio de la propia colectividad.

6.2 Orígenes del Sistema Federal

El sistema federal, que ahora un gran número de países comparte, nació en los Estados Unidos de Norteamérica. Fue el resultado no de una idea genial de unos cuantos, sino de la necesidad de unir lo que estaba desunido. Derivó de la necesidad de defensa por parte de las colonias frente a la monarquía inglesa. Es por ello una institución producto de la historia y que, como tal, encuentra su explicación y su justificación en las propias circunstancias de su tiempo.

a) Los primeros pasos.

La mayoría de las colonias de Norteamérica se constituyeron gracias a pactos y contratos convenidos entre los colonos y la corona inglesa. Todas las colonias tenían su gobierno común en la Metrópoli, sin embargo, cada una de ellas era independiente de las demás. La corona inglesa fomentaba la separación entre las colonias, prohibiendo expresamente que realizaran cualquier pacto entre ellas sin su consentimiento. Sin embargo, las colonias siempre encontraron la manera de establecer contacto entre ellas, respondiendo muchas veces a necesidades de defensa, como fue el caso de acuerdos entre colonias para defenderse de las invasiones de los franceses. En estos casos la corona inglesa no sólo permitió, sino que fomentó tales alianzas.

En 1754 Benjamín Franklin presentó un plan a una comisión nombrada por la asamblea de delegados de las colonias situadas al norte del Potomac, para elaborar un proyecto de unión permanente que no estuviera a merced de las partes contratantes. En dicha asamblea estuvieron representadas únicamente siete colonias que eran: Nueva Hampshire, Massachusetts, Connecticut, Rhode-Island, Nueva York, Penssylvania y Maryland. El gobierno organizado, según el plan de 1754 para la confederación de las colonias, estaba constituido por un Poder Ejecutivo y un Legislativo. El Ejecutivo lo compartían el rey y un presidente general, que bajo las órdenes del rey ejercía el poder en América. El Legislativo lo ejercía una asamblea legislativa, cuyas leyes entraban en vigor inmediatamente después de sancionadas y quedaban firmes si después de un plazo de tres años no eran anuladas. La asamblea legislativa se formaría de represen-

tantes de las colonias, elegidos en cada una de las cámaras del pueblo. El proyecto de Franklin fue ardientemente discutido y surgió el temor de que dicha confederación pudiera limitar las libertades locales. En Inglaterra, por su parte, el proyecto tampoco fue visto con buenos ojos, ya que consideraban que las facultades del monarca estarían muy disminuidas y que esto pudiera ser un antecedente a la independencia de las colonias.

La cuestión económica no fue la causa o motivo verdadero del movimiento independentista de las colonias. Sin embargo, ofreció un muy buen pretexto para que ello ocurriera. A partir del año 1764, el Parlamento inglés expidió una serie de leyes que gravaron con impuestos al comercio local, provocando así la reacción y el reavivamiento del argumento de los impuestos sin representación. Los colonos no se consideraban representados en el parlamento, porque ellos no votaban por miembros de la Cámara de los Comunes. Por esto los colonos rechazaban, como ingleses, que se les fijaran impuestos sin su participación y consentimiento. Por iniciativa de la Cámara de Massachusetts en 1765, se reunió en Nueva York un congreso con francas tendencias revolucionarias en donde se censuró la Ley del Timbre. Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás colonias hicieron frente común, reuniéndose en Filadelfia los delegados de las doce colonias para formar el Congreso Continental.

Para algunos autores, la situación de dominación por parte de Inglaterra sobre las colonias se agudizó a partir de la revolución de 1688, en donde el Parlamento inglés derrota al rey. En la monarquía absolutista, las colonias gozaron de una libertad bastante amplia; durante el dominio del Parlamento, éste quiso asumir un control mucho mayor, que mucho incomodó a los colonos. Cuando la corona gobernaba existió, incluso, un cierto abandono de las colonias, lo que les permitió a éstas, gobernarse a sí mismas; con el Parlamento comenzaron a haber una serie de imposiciones, como fue el caso de las restricciones comerciales, que las colonias consideraron no sólo ilegítimas sino ilegales. Comienza así a surgir la idea de que hay que poner un límite al Poder Legislativo que estaba en manos del Parlamento. Dicho límite sería el de una constitución escrita.

El segundo Congreso Continental se reunió en Filadelfia el 10 de mayo de 1775. Formuló dicho Congreso la Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776. En dicha declaración se concluye que:

“Estas colonias unidas son, y por derecho deben ser, Estados libres e independientes; que quedan exentas de toda fidelidad a la corona inglesa, y que todo lazo político entre ellas y el Estado de Gran Bretaña, queda y debe quedar completamente roto; y que como tales estados libres e independientes, tienen pleno poder para de-

clarar la guerra, hacer la paz, concertar alianzas, organizar su comercio, y realizar todos aquellos actos y providencias a que tienen derecho los estados independientes”¹⁵².

Un paso muy importante se había dado con la Declaración de Independencia. Se anulaban los nexos que unían a las colonias con la corona inglesa y se constituían nuevos Estados libres e independientes. Sin embargo, surgía un problema, que consistía en que estos Estados eran también independientes entre sí. Su fuerza se vería disminuida en su enfrentamiento contra Inglaterra y no parecía realizarse el proyecto de establecer una unión de Estados. Los delegados de las antiguas colonias celebraron un acuerdo con el nombre de “Artículos de Confederación y Perpetua Unión entre los Estados”. La elaboración del plan de la confederación, por parte del Congreso, se demoró hasta el día 15 de noviembre de 1777 en que el Congreso sancionó dichos artículos y los envió a cada uno de los Estados para su ratificación. Todos los Estados lo ratificaron en el plazo de un año, salvo Maryland, que lo hizo hasta 1781.

Dicho documento es muy importante en la formación y constitución del Estado Federal y, por lo mismo, haremos la transcripción de algunos de sus artículos. Notemos como algunas ideas que nuestra Constitución actual contempla con relación a la federación y los Estados, pudo haber sido copiada incluso literalmente de este texto.

b) Artículos de Confederación y Perpetua Unión entre los Estados.

1) Esta Confederación se denominará Estados Unidos de América.

2) Cada estado conserva su soberanía, libertad e independencia, y toda jurisdicción, facultades y derechos que por la presente Confederación no se hubieren delegado expresamente al Congreso de los Estados Unidos.

5) Para la más conveniente administración de los intereses generales de los Estados Unidos, se nombrarán delegados anualmente de la manera que disponga la legislatura de cada Estado, y dichos delegados se reunirán en congreso el primer lunes de noviembre de cada año, reservándose los Estados la facultad de remover a todos o algunos de sus delegados en cualquier periodo durante el mismo año, y sustituirlos con otros por el tiempo que faltare.... En las determinaciones del Congreso cada Estado tendrá un voto... La libertad de la discusión no podrá ser objeto de juicio o investigación en ningún Tribunal o lugar fuera del Congreso; sus miembros serán protegidos en sus personas; no podrán ser arrestados ni en su viaje con motivo de las sesiones, ni mientras éstas duren, salvo por traición, delito grave del orden común o alteración de la paz pública.

¹⁵²Carlos Sánchez Viamonte, Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1979, tomo VI, p. 627.

6) Los Estados en particular no podrán sin el consentimiento del Congreso General enviar ni recibir embajadas, celebrar ninguna conferencia, convenio, alianza o tratado con ningún rey, príncipe o Estado. Las personas que desempeñen empleos lucrativos o concejibles, sea de los Estados Unidos o de algún Estado en particular, no podrán aceptar presentes, emoluciones, empleos ni títulos extranjeros. Ni el Congreso de los Estados Unidos, ni ningún Estado en particular, podrá conferir títulos de nobleza. Dos o más Estados no podrán celebrar ningún tratado, confederación o alianza sin el consentimiento del Congreso de los Estados Unidos, quien en caso de darlo deberá especificar distintamente su objeto y la duración del tratado.

Los Estados no podrán establecer impuestos o derechos que quebranten las estipulaciones de los tratados celebrados por el Congreso de los Estados Unidos con algún rey, príncipe o Estado, a consecuencia de los tratados ya propuestos por el Congreso a las cortes de Francia y España.

Ningún Estado podrá sin el consentimiento de los Estados Unidos, empeñarse en una guerra, salvo el caso de hallarse de hecho invadido por enemigos, o de que hubiere recibido noticia cierta de que alguna nación de indios haya resuelto invadir su territorio y el peligro sea tan inminente que no dé lugar a que se consulte al Congreso.

9) Sólo el Congreso de los Estados Unidos tendrá facultad: para declarar la guerra o hacer la paz, salvo en los casos previstos en el artículo 6; enviar y recibir embajadores; celebrar tratados y alianzas, no debiendo contener los tratados de comercio ninguna cláusula que impida, a las legislaturas de los Estados en particular, imponer a los extranjeros derechos o contribuciones iguales a los que tengan que reportar sus ciudadanos, ni que prohíba la exportación o importación de ninguna clase de géneros o mercancías; expedir reglas para determinar cuáles son las capturas de mar y tierra que deben tenerse por legales, y la manera de repartir las presas hechas por el ejército y la marina de los Estados Unidos; expedir patentes de corso y represalias en tiempos de paz; establecer tribunales de justicia para juzgar los casos de piratería y delitos graves cometidos en alta mar, y para conocer y resolver en apelación de todos los casos de capturas, no pudiendo ningún miembro del Congreso ser nombrado magistrado de alguno de estos tribunales.

El Congreso de los Estados Unidos juzgará en única instancia, de todas las disputas y diferencias suscitadas o que pudieren suscitarse en lo sucesivo entre dos o más Estados sobre límites, jurisdicción o cualquiera otra materia.

El Congreso de los Estados Unidos tendrá además jurisdicción y facultad exclusiva: para fijar la liga y valor de la moneda que se acuñe por disposición suya o de los respectivos Estados; fijar el tipo de las pesas y medidas en todos los Estados Unidos; reglamentar el comercio... establecer y reglamentar oficinas de correos de un Estado a otro en toda la extensión de los Estados Unidos, imponiendo sobre las cartas e impresos que circulen por ellos un derecho de franqueo que baste a erogar los gastos de esas oficinas; nombrar a todos los oficiales de las fuerzas de tierra que estén al servicio de los Estados Unidos con excepción de los oficiales de los regimientos; nombrar igualmente a los de las fuerzas navales y proveer todos los empleos militares del servicio de los Estados Unidos; fijar reglas para el gobierno y organización de las fuerzas del mar y tierra, y dirigir todas sus operaciones.

13) Los Estados sostendrán todas las disposiciones que diere el Congreso de los Estados Unidos sobre asuntos que en virtud de esta confederación le están sometidos.

Cada Estado observará inviolablemente estos artículos, y la unión será perpetua: no podrá hacerse ninguna modificación en ellos a menos de que sea con el consentimiento del Congreso de los Estados Unidos y la ratificación de la legislatura de cada Estado.¹⁵³

Si leemos con atención estos artículos podremos observar que se va perfilando de manera clara cuáles son las competencias de la federación y cuales las de las entidades federativas. Algunas de esas competencias son las mismas que se contemplan para nuestra federación en la Constitución de 1917.

El defecto de los artículos anteriores es que no suministraba los medios adecuados para hacerlos efectivos. El gobierno general carecía de los recursos suficientes para poder imponer sus decisiones. A mediados de los años ochenta, la situación era insostenible, ante el fracaso en que se había convertido la Confederación. Se llegó incluso a pensar en la implantación de una monarquía, tratando el presidente del Congreso, que el príncipe Enrique de Prusia aceptara el trono de Norteamérica.

Con relación a esta situación Benjamín Harrison, explicaba:

“...El Congreso llegó a ser el hazmerreír del país y los mejores hombres evitaban entrar en él. Había contraído deudas para sostener la guerra, y como los Estados descuidaban o rehusaban pagar sus cuotas, se protestaron documentos contra el Congreso, y éste quedó desconceptuado porque no tenía facultades para imponer y cobrar contribuciones. Había celebrado tratados de comercio con naciones extranjeras, y los Estados se negaron a aceptar en sus puertos los privilegios garantizados por los tratados. El Congreso era la burla y el blanco de los celos y del escarnio. Se pedían grandes cosas a hombres que no podían hacer nada... de esto y de muchas otras cosas semejantes, vino la convicción en el ánimo de nuestros estadistas de que era necesaria una unión más perfecta; de que debíamos tener un gobierno nacional al cual se le confiaran todos los poderes generales, especialmente los que afectaban nuestras relaciones con las naciones extranjeras y las relaciones de los Estados unos con otros, e incluyendo los que fueran necesarios para la defensa general y el bien público”.¹⁵⁴

La Constitución de los Estados Unidos fue formada por una convención que se reunió en Filadelfia el 14 de mayo de 1787, y acabó sus labores el 17 de septiembre de ese mismo año. Dicha convención estuvo integrada por los hombres más eminentes de los diferentes Estados. No tardó mucho en que se marcaran dos tendencias opuestas entre los Estados grandes y los Estados pequeños. Los Estados grandes propusieron el Plan de Virginia en donde se proponía la crea-

¹⁵³Ibidem, p. 628-632.

¹⁵⁴Ibidem, p. 633.

ción de un Poder Nacional con sus tres ramas clásicas, en donde el Legislativo estaría dividido en dos Cámaras, designando sus miembros proporcionalmente a la población y con la facultad de legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados. Los Estados pequeños, por su parte, propusieron el Plan de New Jersey, donde se adoptaba el sistema de la Cámara Unica, con representación igual para todos los Estados, estableciendo la coacción armada para imponer el Derecho Federal. Instituyó la supremacía del Derecho Federal expedido de acuerdo a la Constitución, así como la nulidad de las leyes estatales que se le opusieran. Los Estados pequeños no estaban de acuerdo con el Plan de Virginia, ya que la representación proporcional dejaría a los Estados con menor población, en desventaja numérica con relación a los más poblados. Por su parte, los Estados grandes rechazaban el Plan de New Jersey, ya que al contar con igual voto los Estados, el mayor número de los Estados pequeños definirían el destino de los Estados grandes, que se encontraban en minoría. Fue así como se llegó a una solución intermedia que satisfacía a ambas tendencias. Se dispuso que habría dos Cámaras. La Cámara de Representantes, estaría integrada por un sistema de representación proporcional. Dicha Cámara se encargaría de la cuestión tributaria. En el Senado, todos los Estados tendrían igual número de votos. Fue así como nació un bicamatismo que se identificaría con el sistema federal, ya que, por una parte, la Cámara de Representantes representaba al pueblo, mientras que la Cámara de Senadores representaría a las entidades federativas. Tena Ramírez afirma que fue así:

“Cómo la Asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba, dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a las dos órdenes”.¹⁵⁵

Apunta el Dr. Sánchez Viamonte que:

“Por primera vez en la historia de la humanidad se estructuraba una república democrática, sobre la base de la soberanía popular y de los derechos del hombre, de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Una Constitución escrita o ley fundamental creadora del orden jurídico y del sistema de gobierno;
- b) Un gobierno formado por tres poderes, con carácter de poderes constituidos, respecto del poder constituyente y subordinados en su funcionamiento a los preceptos constitucionales;
- c) La soberanía popular como fuente de todo poder;
- d) La igualdad ante la ley;
- e) Los derechos políticos para todos los ciudada-

¹⁵⁵Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1980, p. 107.

nos; f) Los derechos del hombre relativos a la libertad para todos los habitantes; g) División e interdependencia de los poderes del gobierno; h) Gobierno representativo por elección popular directa o indirecta en sus tres poderes; i) Periodicidad en el ejercicio de las funciones políticas; j) Responsabilidad de todos los funcionarios públicos; k) Publicidad de los actos; l) Independencia del Poder Judicial como poder público; ll) Atribución del Poder Judicial de declarar la inconstitucionalidad de leyes y decretos; m) Limitación de las facultades de todos los funcionarios; n) Gobierno de la ley y no el de los hombres encargados de cumplirla o de hacerla cumplir".¹⁵⁶

Finalmente, se aprobó la Constitución de los Estados Unidos de América el 17 de septiembre de 1787. Dicha Constitución contribuyó de manera importante a definir el sistema federal que ya había comenzado a formarse. Apuntaremos algunos de los artículos que a nuestro juicio más influenciaron, posteriormente, en nuestro sistema federal.

c) Constitución de los Estados Unidos de América.

Artículo Primero...

Sección Primera: "Todos los Poderes Legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos, compuestos de un Senado y de una Cámara de Representantes.

La Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los varios Estados. Tanto el número de representantes como la cuantía de las contribuciones directas, se prorratearán entre los diversos Estados que integren esta unión, en relación al número respectivo de sus habitantes...

Sección Tercera: El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por sus respectivas legislaturas por un término de seis años; y cada senador tendrá un voto.

Sección Quinta: Cada Cámara será Tribunal competente para juzgar las elecciones, los resultados de las mismas y las calificaciones de sus propios miembros; y la mayoría de cada una de ellas constituirá el quórum para deliberar.

Sección Sexta: Los senadores y representantes recibirán por sus servicios, una remuneración determinada por ley y pagadera por el Tesoro de los Estados Unidos. Durante el periodo de sesiones de sus respectivas cámaras, así como mientras se dirijan a las mismas, o de ellas regresen, no podrán ser arrestados, excepto en casos de traición, delito grave y alteración de la paz. Tampoco se les podrá pedir cuenta en otro sitio por discursos o debate sostenido en el seno de sus respectivas cámaras.

Sección Octava: El Congreso tendrá facultades: para imponer o recaudar impuestos, contribuciones, derechos y consumos, para pagar las deudas y proveer en la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos; pero por todos los de-

¹⁵⁶Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit. págs. 633-634.

rechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados; para contraer empréstitos a cargo del crédito de los Estados Unidos; para regular el comercio con naciones extranjeras, así como entre los Estados, y con las tribus indias; para acuñar moneda, regular el valor de ésta y el de la moneda extranjera, y fijar patrones de pesas y medidas; para establecer oficinas y servicios de correos; para establecer tribunales inferiores al tribunal superior; para declarar la guerra, conceder patentes de corso y represalia, y establecer reglas con relación a capturas en mar y tierra; para dictar las leyes que fueren necesarias y convenientes, para poner en práctica las antedichas facultades, así como las demás que esta Constitución confía al gobierno de los Estados Unidos, o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios.

Sección Décima: Ningún Estado podrá celebrar tratados, alianzas o confederaciones; conceder patentes de corso y de represalia; acuñar moneda; emitir billetes de crédito; autorizar el pago de deudas en otras monedas que no sean las de oro y plata; aprobar ley de muerte civil alguna, o ley de efecto retroactivo, o ley que desvirtúe la obligación de los contratos, o conceder títulos de nobleza.

Artículo Segundo...

Sección Primera: Se confiará el Poder Ejecutivo al Presidente de los Estados Unidos de América. Este ejercerá sus funciones por un término de cuatro años, y se elegirá, junto con el vicepresidente, que también desempeñará su cargo por el mismo término, de la siguiente manera:...

Sección Segunda: El presidente será el jefe supremo del Ejército y la Armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los diversos Estados, cuando ésta esté al servicio activo de los Estados Unidos;... con el consejo y consentimiento del Senado, tendrá poder para celebrar tratados, siempre que estén conformes con ello, dos terceras partes de los senadores; y también con el consejo y consentimiento del Senado para nombrar embajadores, ministros públicos y cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo, así como todos los demás funcionarios de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no se especifiquen en esta Constitución, y cuyos cargos fueren creados por ley...

Sección Tercera: El presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la unión, y recomendará a su consideración aquellas medidas que él estime necesarias y convenientes; podrá en ocasiones extraordinarias, convocar a ambas Cámaras, o a cualquiera de ellas separadamente.

Artículo Tercero...

Sección Primera: El Poder Judicial de los Estados Unidos se confiará a un Tribunal Supremo, y a aquellos tribunales inferiores que el Congreso creare y estableciere en lo sucesivo...

Artículo Quinto.-El Congreso podrá proponer enmiendas a esta Constitución, siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, o a petición de las legislaturas de las dos terceras partes de los Estados; citarán a una convención para proponer enmiendas, las cuales, en cualquiera de los dos casos, serán válidas para todos los fines y propósitos.

Artículo Sexto.-Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren, y todos los tratados hechos, o que se hicieren bajo la autoridad

de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país. Los jueces de cada Estado, estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en el Código de los Estados.¹⁵⁷

Con lo aquí mencionado, se justifica plenamente la afirmación hecha en el sentido de que el sistema federal moderno se originó en los Estados Unidos de Norteamérica. Es evidente la influencia que dicho sistema norteamericano ejerció desde sus primeros años en nuestros políticos e intelectuales mexicanos de principios de siglo. Los primeros años de nuestra vida independiente se debatieron entre un sistema centralista y uno federalista. Nuestro sistema federal, claramente inspirado en el sistema norteamericano, no fue una imitación extralógica, sino que respondió a necesidades muy concretas, ya que muchos Estados de la nación amenazaban con separarse de no adoptarse el sistema federal.

En México, desde sus inicios, la idea del federalismo ha estado fuertemente ligada a la de descentralización. La Federación pretendió reconocer el poder que existía en cada región diversa de nuestro país y propiciar la unidad dentro de la diversidad. Se pensó que había que descongestionar el poder central y procurar que se fortaleciera el poder de la periferia.

¹⁵⁷Ibidem, págs. 633-644.

6.3 Confederación y Estado Federal

En este inciso estudiaremos las diferencias y semejanzas que existen entre la Confederación y el Estado Federal, por ser ambas formas de organización del Estado similares, contribuyendo su estudio a una mejor comprensión del federalismo.

a) Confederación

“La Confederación, es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos”.¹⁵⁸

Un objetivo común a toda Confederación ha sido el de la seguridad tanto interior como exterior.

García Pelayo afirma que:

“La Confederación tiene históricamente un carácter fluyente entre la mera alianza o liga y el Estado Federal, y viene a ser uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del derecho, que en este caso son el derecho internacional y el derecho político, y precisamente por ello, tanto la Confederación como el Estado Federal pueden aparecer como especies en un concepto superior, que es el de federación. La Confederación pertenece, sin embargo, fundamentalmente al Derecho Internacional, dado que carece de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada Estado, y que en caso de duda prevalece la competencia y el derecho del estado particular”.¹⁵⁹

Continúa diciendo que la Confederación se organiza con arreglo al siguiente esquema:

a) “Los fines de la Confederación son la garantía de la seguridad interna y externa, fines a los que pueden añadirse otros de naturaleza general o particular. Pero en todos los casos se excluye el *ius belli* entre los miembros y —salvo casos particulares

¹⁵⁸Manuel García-Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, España, Alianza Editorial, 1984, p. 209.

¹⁵⁹Ibidem, p. 212.

específicos— contra terceros sin intervención de la Confederación. Estos y otros posibles compromisos derivados del tratado, condicionan la estructura y actividad constitucional de cada Estado miembro; b) El órgano fundamental de la Confederación es un Congreso o Dieta compuesto de mandatarios designados por los órganos competentes de cada Estado participante. Estos enviados están sujetos a mandato imperativo, es decir, a instrucciones recibidas de sus gobiernos, quienes pueden destituirlos de su investidura... Las competencias del Congreso o Dieta son las necesarias para el desarrollo de los fines confederales, pero rigurosamente enumeradas, pudiendo ser modificadas tan sólo por la vía de tratado y requiriendo, por consiguiente, la unanimidad... Las decisiones de la Confederación no obligan directamente a los individuos, sino a los Estados, de manera que para convertirse en derecho válido para los ciudadanos se precisa su transformación en normas jurídicas particulares de cada Estado miembro... c) Finalmente, caracterizan a la Confederación frente a la simple liga, sociedad o alianza, dos instituciones que tienen de común el constituir una sustitución de las funciones o deberes de cada Estado por parte de la Confederación. Tales instituciones son: 1) La ejecución federal o derecho de la Confederación a ejecutar por sí misma, incluso por vía de la violencia, los acuerdos confederales que por su fondo y su forma obliguen a los Estados participantes; 2) La intervención federal, también incluso por la fuerza, cuando en el orden interno de cada Estado se han producido situaciones que contradicen la esencia o los fines de la Confederación, intervención que deriva del hecho mismo de que uno de los objetivos confederales es la seguridad interna de cada uno de sus miembros”.¹⁶⁰

Con relación al mismo tema, Tena Ramírez afirma que:

“en la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado Confederado, imprimiéndoles así, la autoridad de su soberanía”.¹⁶¹

b) Estado Federal

Comenta García-Pelayo que el Estado Federal puede surgir como el resultado de una vinculación política-jurídica de Estados que hasta ese entonces eran independientes, como es el caso de los Estados Unidos y de Suiza, o como el resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado que hasta entonces era unitario, como es el caso de México, y la mayoría de los países latinoamericanos.

El Estado Federal puede responder a varias necesidades. Entre ellas señala a las siguientes:

¹⁶⁰Ibidem, págs. 212-214.

¹⁶¹Tena Ramírez, *ob. cit.* p. 115.

- a) Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de igualdad entre las partes integrantes. En un país tan grande como lo es México, el sistema federal responde a la necesidad aquí mencionada de establecer una organización política racional entre los diversos Estados Miembros.
- b) También resulta el sistema adecuado para establecer un gobierno firme que tienda a la integración de unidades autónomas en una unidad superior.

“En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues, aquí, cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardar su propia existencia nacional”.¹⁶²

- c) También responde a un principio de organización estatal que tenga como objeto la máxima autonomía de sus unidades componentes, ya sea por cuestiones técnicas (que así funcione mejor la organización), sea por cuestiones valorativas. El federalismo puede manifestarse como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad.

El Estado Federal responde a una división del poder político, no sólo desde el punto de vista funcional, sino desde el punto de vista territorial en donde existe un solo poder para determinadas materias y una pluralidad de poderes para otras.

Así como García-Pelayo habla de las finalidades a que debe de responder el Estado Federal, también habla de los supuestos que deben existir para que éste se constituya.

Entre los más importantes están los factores geográficos, tales como serían la continuidad espacial entre diferentes regiones o unidades territoriales, creando así un sentimiento de cooperación que se irá fortaleciendo con el perfeccionamiento de las comunicaciones. Otro supuesto importante en los inicios de un Estado Federal es la inseguridad militar y, por lo mismo, la necesidad de defensa común que surge entre las diferentes regiones. Resulta más importante la defensa frente al exterior que los antagonismos regionales existentes. Otro factor cohesivo es el factor económico. Esto quiere decir que puede traer ventajas económicas, ya sea el mantenerse unidos, o el de propiciar la unidad. Habla también de la homogeneidad de la estructura social y de los modos de vida a ella adheridos. Dicha homogeneidad no debe existir sólo en las instituciones po-

¹⁶²García Pelayo, *op. cit.* P. 217.

líticas, sino muy principalmente en las instituciones jurídicas. Si no la existe en un principio, es muy importante que se constituya a lo largo de la formación del Estado Federal, ya que de no ser así, puede ser un factor importante del fracaso del mismo.

“De aquí que las Constituciones Federales se ocupen no sólo de fijar esta homogeneidad, sino también de garantizarla, estableciendo que los Estados Miembros han de tener determinada forma de gobierno, de cuya existencia, en caso necesario, se hace responsable la Federación”¹⁶³.

Así como se han mencionado los factores homogeneizadores, menciona García-Pelayo que también son importantes los factores particularizadores.

Habla de la existencia previa de partes como unidades políticas independientes, ya sea como Estados, o como Colonias. Esta existencia puede ser inmediata a la formación del Estado Federal, cuando éste ha surgido de la Unión de Estados, que hasta entonces habían permanecido independientes, o puede ser un recuerdo histórico, cuando el Estado se ha formado por la desintegración de un Estado Unitario.

Como se puede observar, el Estado Federal es la combinación y síntesis de ambas tendencias, la de la unidad y la de la diversidad.

¹⁶³Ibidem, p. 219.

6.4 Teorías sobre la Naturaleza Jurídica del Estado Federal

Existen varias teorías que se refieren a la naturaleza jurídica del Estado Federal. Sólo haremos referencia a las que consideramos más importantes.

a) Teoría de la Doble Soberanía.

Surge en Norteamérica con las discusiones en torno a la Constitución de 1787. Se populariza en Europa por Tocqueville, y es construida en Alemania por Weitz y sus discípulos y se convierte en teoría dominante hacia fines del segundo tercio del siglo XIX. Dicha doctrina, responde a la concepción del Estado Federal, como una situación híbrida, entre el Estado Unitario y la Confederación y se encuentra expresada por primera vez en “El Federalista”.

Dicha teoría sostenía que dentro de la esfera de su competencia, la Federación es soberana, del mismo modo que son soberanos los Estados en todas aquellas competencias que no hayan transferido a la Federación.

Se habla, por tanto, de una coexistencia de dos poderes iguales y coordinados.

Es con Jorge Weitz con quien la doctrina adquiere una construcción jurídica rigurosa.

Weitz sostiene que los dos elementos integrantes del Estado Federal, la Federación y los Estados Miembros, son auténticos Estados, pues lo que caracteriza a un Estado es, por una parte, ser una unión permanente para el cumplimiento de las tareas vitales, y por la otra, constituir a un ser independiente, “excluyendo a cualquier poder que le resulte extraño”. Ambas condiciones se dan tanto en la Federación como en los Estados Miembros donde cada quien tiene su propia esfera exclusiva. La soberanía no pertenece únicamente a los Estados miembros —como en la Confederación—, ni únicamente al Estado Central, sino que ambos son soberanos en su propia esfera.¹⁶⁴

¹⁶⁴Ibidem, p. 221.

Weitz opina que no existe Estado Federal, más que cuando la soberanía no pertenece ni a uno ni otro, sino a ambos; tanto al Estado conjunto o Poder Central y al Estado particular; cada uno en su esfera, y ambos actuando de modo inmediato sobre los ciudadanos.

b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal.

Parte de la idea de que la soberanía es única e indivisible y por lo mismo se sostiene que, o radica en el Poder Central, o radica en los Estados Miembros. Si radicara en el Poder Central, nos encontraríamos frente a un Estado unitario, si radicara en los Estados Miembros estaríamos hablando de una Confederación. Sostiene esta posición, que el único Estado posible es el Estado Unitario. Por ello concluye que sólo existen Estados y Confederaciones. Concluyendo, niega la existencia del Estado Federal.

c) Teoría que afirma como único Estado al Estado Federal.

Esta teoría parte también de la idea de que la soberanía es esencial al Estado y significa poder supremo e ilimitado. En la Federación, los Estados han renunciado a su soberanía a favor del Poder Central, pero de manera que reciben el ejercicio de algunos derechos soberanos. El Poder Central limita el ejercicio legal de su soberanía a favor de los Estados Miembros, mientras que en una Confederación son los Estados los que la limitan en favor del Poder Central. Concluye dicha posición que el Estado Federal, desde el punto de vista de la soberanía, no se distingue esencialmente del Estado Unitario; más bien es un Estado Unitario pero organizado federalmente. En esta misma teoría existen quienes no se atreven a quitarle la categoría de Estado a los Estados Miembros y quienes sí lo hacen, como Herman Heller quien afirma que el Estado es una unidad de decisión soberana sobre un determinado territorio.

“En el Estado Federal sólo el conjunto de éste tiene facultad de decisión universal, mientras que el Estado Miembro carece de decisión en última instancia; no tiene autonomía constitucional, ya que la estructura de su constitución está condicionada; no tiene decisión última en la legislación, pues predomina el derecho federal; su administración está sometida a fiscalización e inspección y su jurisdicción no es plena y está en determinados puntos sujeta a la Federal; y, en fin, en caso de conflicto entre los miembros y la Federación, decide ésta de modo autoritario”.¹⁶⁵

Continúa diciendo Heller que no existe ningún criterio jurídico para poder distinguir al Estado Miembro de una provincia y que hay que reservar el nombre de Estado exclusivamente para la unidad de decisión universal, ya que es “insostenible teó-

¹⁶⁵Ibidem, p. 224.

ricamente designar con la misma palabra a dos conceptos tan fundamentalmente diferentes por su naturaleza jurídica como lo son la unidad de decisión universal y la particular".¹⁶⁶

d) Teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado.

En el Estado Federal, si bien la soberanía compete a la Federación, los miembros conservan su calidad de Estados, en cuanto que fuera de la esfera de subordinación a la Federación, también poseen ciertos derechos a título propio, en tanto que son Estados. El Estado Miembro tiene por tanto dos dimensiones: resulta dominador cuando es visto desde abajo por los súbditos, y es dominado si es visto desde arriba por la Federación. Jellinek desarrolla una posición interesante afirmando que:

“Hay Estados soberanos y no soberanos, pues lo que caracteriza a un Estado, no es la soberanía, sino el poder originario de mandar, es decir que este poder no sea derivado. En consecuencia, la situación en el Estado Federal es ésta: en la medida en que prevalezca la soberanía de la Federación, pierden los Estados Miembros su carácter de Estados y desaparecen las diferencias que los separan entre sí, razón por la cual hay un territorio y una población federales; pero en tanto que los Estados Miembros obran dentro de la propia esfera que se han reservado originariamente, y solamente dentro de ella, conservan su carácter de Estado”.¹⁶⁷

e) Teoría de las tres Entidades Estatales.

Para Haenel, el Estado es una unidad autárquica, plena, independiente y soberana de una nación, como forma superior de la sociedad dotada de poder supremo. Señala que ni en la Federación (como conjunto de Estados) ni en los Estados Miembros, ni tampoco en la dualidad de ambos considerados autónomamente, pueden encontrarse tales notas. Es necesario introducir un tercer término en el que se revelen los rasgos que caracterizan al Estado. De esta manera, el Estado Federal consiste en la totalidad, es decir en la síntesis orgánica de la Federación y de los miembros.

De mayor claridad resulta la doctrina de los tres órdenes de Kelsen.

La Federación y los Estados Miembros no están en relación de supra y subordinación, sino de coordinación. No considera como soberanos a ninguno de estos términos; ambos están sometidos a un tercero, al que corresponde la nota de soberano.

El orden jurídico de los Estados Miembros y el orden jurídico de la Confederación son órdenes parciales, pues sus competencias no se extienden más que a

¹⁶⁶ *Ibidem*, P. 225.

¹⁶⁷ *Loc. cit.*

determinadas materias. Ambos están sometidos a un orden conjunto del que reciben sus competencias y que en virtud de poseer la competencia de las competencias, es el soberano.

Para Kelsen esta triplicidad de órdenes ha sido desconocida, porque en las manifestaciones positivas del Estado Federal, se ha dado una especie de unión personal entre los órganos de la Federación y los del orden jurídico total.

El Estado Federal tiene a su juicio la siguiente estructura: 1) Una constitución conjunta, que siendo la única soberana comprende tanto la Constitución Federal como los principios de las Constituciones de los Estados Miembros; 2) El orden jurídico federal, constituido por las normas jurídicas que caen dentro de su orden; 3) El de cada Estado Miembro, formado por las constituciones de cada Estado Miembro.¹⁶⁸

f) Teoría que concibe al Estado Federal como forma avanzada de descentralización.

Kelsen es el exponente más importante de esta teoría y concibe al Estado Federal como un grado avanzado de descentralización, y dice que sólo se distingue de otros tipos de Estado por diferencias cuantitativas. La descentralización y la centralización son conceptos ideales que no se dan puros en la realidad. Kelsen no habla de unitarismo o federalismo, sino de centralización o descentralización. Ya hemos dicho que Kelsen parte de la base de que el Estado es un orden jurídico. El poder del Estado es la validez y la eficacia de ese orden. La centralización y la descentralización que generalmente son consideradas como formas de organización estatal, referidas a la división territorial, se debe de entender como dos tipos de ordenamientos jurídicos. En el sistema Kelseniano, la concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de este orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el mismo orden se extiende; todas sus normas tienen la misma esfera territorial de validez. Las normas centrales son las que son válidas para todo el territorio y las locales son válidas sólo en una porción de aquél. El Estado es descentralizado cuando el orden jurídico nacional tiene tanto normas centrales como locales. La centralización o descentralización puede alcanzar distintos grados según la importancia de que tenga unas u otras normas. "La centralización es total si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio; y la descentralización es total cuando todas las normas únicamente son válidas para partes distintas del territorio".¹⁶⁹

¹⁶⁸Ibidem, págs. 228-229.

¹⁶⁹Segundo V. Linares, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1979, p. 101 tomo XII.

6.5 Naturaleza Jurídica del Estado Federal Mexicano

a) Ideas Sobre el Estado Federal en General.

Dice Carpizo que, en general, un Estado Federal es similar a un Estado Central. En ambos, la unidad es la Constitución pero la estructura de dicha ley es diferente. En el sistema federal, la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella y que entre sí están coordinados. Esos dos órdenes son el Federal y el de las Entidades Federativas. Ninguno de ellos puede contravenir las disposiciones de la ley creadora que les otorga sus respectivas competencias. La Constitución crea a la Federación y a las entidades federativas, y también les circunscribe su área de competencia. Las entidades federativas se pueden dar su propia constitución para organizar su régimen interior, pero en ningún caso pueden contravenir las disposiciones de la ley fundamental. Asimismo, poseen un margen de actuación dentro del marco señalado por la propia Constitución Federal. Las autoridades locales no se encuentran subordinadas a las de la Federación.

Las facultades de las entidades federativas se encuentran generalmente aseguradas por el proceso de reforma a la Constitución, que requiere de la intervención de las mismas. Se necesita de la voluntad de las entidades federativas, para que se dé cualquier cambio en la Constitución Federal. Carpizo sintetiza como características de un Estado Federal las siguientes:

- 1) “Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados; el de la Federación y el de las Entidades Federativas.
- 2) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interior.
- 3) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- 4) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

5) Las entidades federativas intervienen en el proceso de Reforma Constitucional¹⁷⁰.

b) El Estado Federal Mexicano.

Su naturaleza jurídica se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Constitución General de la Nación. El artículo 40 dice que:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por su parte el artículo 41 sostiene que:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.¹⁷¹

De estos dos artículos se desprende que la Constitución crea dos órdenes de competencia que son el Federal y el de las entidades federativas.

Por su parte el artículo 115 se refiere a la organización interna de los Estados y dicta que:

“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 siguientes bases”.¹⁷²

De esta manera, desde el punto de vista jurídico, queda claro que nuestra Constitución establece dos órdenes: por un lado la Federación y por el otro el de las entidades federativas. A su vez, dentro de las entidades federativas existen los Municipios que son considerados, de acuerdo con nuestra Constitución, como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Existe plena identidad de decisiones políticas fundamentales entre la Federación y las entidades federativas. Importante es establecer que los dos órdenes

¹⁷⁰Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica, México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973, p. 16.

¹⁷¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 385.

¹⁷²Ibidem, P. 468.

que establece la Constitución implican una división de competencias entre la Federación y los Estados. Son los Estados los que, a la manera de los Estados Unidos de Norteamérica, delegan una serie de facultades a la Federación.

Concluye Carpizo, junto con la mayoría de los tratadistas actuales, que la soberanía es una y radica en el pueblo y que cuando se habla de la soberanía de las entidades federativas, se debe decir autonomía. Soberano es el poder que no acepta otro superior, las entidades federativas, de alguna manera están condicionadas a la Constitución Federal. La Nación es la verdaderamente soberana.

“Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las entidades federativas, son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado Federal. sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental”.¹⁷³

c) División de Competencias.

Lo más importante de un sistema federal es precisamente la división de competencias. Se crean dos órdenes, dos áreas de competencia entre la Federación y las entidades federativas.

México siguió el sistema norteamericano para distribuir las competencias que consiste en que todo lo que no esté expresamente atribuido a la Federación, le corresponde a los Estados miembros. Las facultades de la federación tienen que estar expresamente señaladas en la Constitución.

Carpizo enumera una serie de principios que nuestra Constitución utiliza para distribuir las competencias y que son los siguientes: a) Facultades atribuidas a la Federación; b) Facultades atribuidas a las entidades federativas; c) Facultades prohibidas a la Federación; d) Facultades prohibidas a las entidades federativas; e) Facultades coincidentes; f) Facultades coexistentes; g) Facultades de auxilio; h) Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

Comentemos algunas de ellas:

- a) Facultades atribuidas a la Federación; éstas se establecen de dos maneras diversas. En un caso estableciendo de manera expresa dichas facultades, en el otro a través de las prohibiciones a las entidades federativas.

¹⁷³Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 98.

- b) Facultades atribuidas a las entidades federativas; a pesar del principio de que todo lo que no corresponde a la federación, corresponde a los Estados, se establecen una serie de facultades a favor de los Estados.
- e) Facultades coincidentes: Son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional.

Por último, cabe hacer mención de que en México no existen las facultades concurrentes y que son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los Estados, y cuando la primera no actúa, pueden hacerlo las entidades federativas. Sin embargo, si la Federación legisla, la regulación local queda derogada.¹⁷⁴

d) Igual Jerarquía de la Legislación Federal y Local.

La jerarquía de la Legislación Federal y Local responde a la propia estructura jurídica y a la concepción que sobre el sistema federal se tenga. Carpizo afirma que en nuestro sistema, esta cuestión se resuelve en el artículo 133 Constitucional.

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión...”¹⁷⁵

En relación con la jerarquía de las normas, Carpizo opina que en la cúspide del orden jurídico se encuentra la Constitución, que después vienen las leyes constitucionales y los tratados internacionales y que en el orden inferior están el derecho federal ordinario y el derecho local. Con ello se concluye que en México, el orden federal y el orden local tienen la misma jerarquía, ninguno domina sobre el otro. No puede haber contradicción entre una norma federal y una local, la cuestión es la competencia.

e) Comentarios sobre el Federalismo Mexicano.

Nuestro sistema federal es un producto histórico, resultado de la evolución del federalismo en tierras mexicanas.

Nuestro federalismo tuvo sus orígenes con la implantación de las diputaciones provinciales establecidas por la Constitución de Cádiz de 1812, las cuales tenían como propósito la descentralización del poder colonial.

¹⁷⁴Ibidem, p. 99.

¹⁷⁵Constitución General de la República, ob. cit. p. 503.

La Constitución de Cádiz fue restablecida en 1820, fecha en que se crearon seis diputaciones para la Nueva España.

Fueron dichas diputaciones toda una experiencia en la Nueva España de las ventajas que representaba una descentralización política.

A la caída del gobierno Iturbidista, las provincias quedaron desligadas del gobierno central. Estas presionaron para que se convocara a nuevo Congreso Constituyente, en donde se establecerían las bases de un nuevo sistema de gobierno.

Existió un amplio movimiento federalista en las provincias en donde amenazaban con separarse, de no constituirse la República Mexicana en un sistema federal. Jalisco, Oaxaca y Yucatán, instalan sus propios congresos constituyentes desconociendo de esta manera al poder central de la capital de la República.

Surge de esta manera el debate histórico que abarcaría la primera mitad del siglo XIX. Federalismo o centralismo, o lo que sería ahora lo mismo, descentralización o centralización.

El país se divide en estas dos grandes tendencias. Fueron las clases medias, los mestizos y la provincia en general, los que apoyaban al sistema federal. Fueron los grandes intereses económicos y políticos de la capital de la República, quienes se inclinaban por el sistema central. Estas diferencias se fueron haciendo cada vez más evidentes, resultando como riesgo inminente la separación y disgregación de la República.

El federalismo “tal como lo plantearon sus partidarios, era un medio para mantener ligado lo que estaba por desunirse y no, como lo ha afirmado la interpretación conservadora de la historia de México, una imitación extralógica que haya venido a desunir lo que estaba unido”.¹⁷⁶

Fue de esta manera como el Congreso emitió el 12 de junio de 1823, lo que se conoce como “voto del Congreso”. De esta manera se pronunció a favor del sistema federal.

Los pasos siguientes ya han sido mencionados, aunque sea de manera somera, en la parte histórica de este trabajo. Centralismo y federalismo fue el debate principal del siglo XIX. Será hasta vencido el invasor francés, cuando de manera definitiva, el federalismo triunfe en la República.

¹⁷⁶Miguel de la Madrid, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982, P. 140.

Nuestro sistema federal le permitió a México, en su momento, unir lo que se estaba desuniendo, así como ahora le permite diversidad dentro de la unidad nacional.

México es un país con un extenso territorio, con una gran población creciendo aún a ritmos acelerados; con una cantidad también grande y diversa de culturas regionales, resultado mismo de la combinación entre los pueblos indígenas y sus conquistadores españoles. Cada región del territorio nacional tiene su propia microhistoria, cada región tiene sus características propias y muy particulares, cada región tiene, asimismo, problemas diversos que exigen soluciones diversas. Por todo ello, es necesario un sistema federal en el que el poder de la nación se divida en distintas áreas de competencia. Cada región, cada Estado, necesita de su propio poder, de su poder para hacer, de su poder para transformar. Es así como el sistema federal mexicano respondió y responde a las necesidades del país. México, país aún disperso y diverso, puede mantenerse unido gracias a su sistema federal de gobierno.

El federalismo es, esencialmente, una forma descentralizada de ejercer el poder; es el sistema que permite mayor libertad a las diversas regiones del país para explotar, al máximo, sus potencialidades de desarrollo. El federalismo no debe ser únicamente político, sino que debe serlo también económico y cultural. En la medida en que se fortalezcan las entidades federativas, se fortalecerá también la unidad nacional.

Es por medio del sistema federal cómo México propicia la participación de todos los mexicanos en la integración de la voluntad general del Estado. Hay que fortalecer nuestro sistema federal, para fortalecer a México, fortalecer sus partes, es fortalecer al todo. Sin embargo, tengamos en mente que el federalismo no responde únicamente a principios de justicia y de equidad, sino también a principios de eficiencia; nuestro sistema federal, tiene que serlo siempre y cuando siga propiciando la eficiencia y la viabilidad del Estado mexicano, nunca más, nunca menos.

La descentralización de la vida nacional procura el fortalecimiento de nuestro federalismo. Si bien nuestro sistema federal ha tenido un matiz centralista, por razones que explicaremos en el siguiente capítulo, tenemos ahora que descentralizarlo, descongestionarlo, para permitirle seguir cumpliendo con las finalidades por las que fue adoptado.

Nuestros principios federalistas no están en duda, cada vez son más sólidos, se justifican día a día. Sin embargo, es necesario vigorizarlos, actualizarlos, po-

nerlos en práctica. Esto es lo que plantea la descentralización de la vida nacional y sobre todo el fortalecimiento de la institución municipal. Distribución del poder, no sólo del poder político, sino también y sobre todo del poder económico. De esta manera, lograremos el cabal desarrollo de todas las regiones de nuestro país. Esta es la finalidad del sistema federal, esto es lo que debemos hacer.

Contenido

Capítulo VII

CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN	223
7.1 NOTA INTRODUCTORIA	225
7.2 CENTRALISMO	226
a) Factor Histórico-Político	227
b) Factor Económico	230
7.3 EFECTOS ECONÓMICOS NEGATIVOS DE LA CENTRALIZACIÓN	234
a) Desigual Distribución del Ingreso	234
b) Urbanización y Centralización	236
c) Gigantismo Administrativo	240
7.4 EFECTOS POLÍTICOS NEGATIVOS DE LA CENTRALIZACIÓN	242
7.5 POLÍTICA DESCENTRALIZADORA	245
a) Redistribución de Competencias entre los Tres Niveles de Gobierno	246
b) Descentralización de la Administración Pública Federal	248
c) Redistribución de Actividades Productivas	250
7.6 CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA POLÍTICA DESCENTRALIZADORA	252
a) Reestructuración Económica	252
b) Crecimiento Urbano Distribuido	253
c) Descentralización Administrativa	254
d) Fortalecimiento de la Democracia	255

CAPÍTULO VII
CENTRALISMO Y
DESCENTRALIZACION

7.1 *Nota Introductoria*

El capítulo que ahora iniciamos resulta primordial dentro del contexto de esta tesis. El fortalecimiento municipal se encuentra enmarcado dentro de una política de descentralización de la vida nacional que pretende propiciar un desarrollo más justo y equilibrado entre las diversas regiones que integran a nuestro país. Necesitamos hacer una explicación sobre el fenómeno del centralismo y sobre la solución propuesta para combatirlo que es la descentralización.

7.2 *Centralismo*

El centralismo es un fenómeno que consiste en la concentración de la riqueza, de la toma de decisiones, y en general de la actividad económica, política y cultural, así como de la población en unos cuantos polos de desarrollo.

Obviamente, la concentración de todas estas actividades en unos cuantos puntos, se hace en detrimento del resto del país. El centralismo en sí, no es un fenómeno o una tendencia perjudicial, muchas veces resulta necesario para consolidar el poder y así dirigir a una nación con rumbo firme y definido. Sin embargo, como todo en exceso, cuando el centralismo resulta muy acentuado comienza a tener efectos negativos, como los que posteriormente señalaremos.

No es, ni fue el centralismo un producto de la mera casualidad, ni tampoco es culpable de ello, una época o un gobierno. Es el resultado de la evolución histórica de cada país. Respondió en su tiempo a circunstancias muy concretas y particulares. El centralismo es un fenómeno mundial así como ahora su antítesis también lo es. No es México el único país que intenta descentralizar la vida nacional, también así lo hacen países como Italia, Francia, China, Japón, etc. Es por ello que la explicación de la descentralización tiene que considerar, para ser cierta, tanto a factores internos como externos. La centralización ha llegado a sus límites. La centralización ha llegado ya a su etapa de rendimientos decrecientes y hasta negativos. Es por ello que la descentralización de la vida nacional es tema fundamental de nuestro tiempo. Para entender y resolver los problemas de nuestro tiempo, es necesario remontarnos al pasado con el propósito definido de buscar las causas que originaron esta tendencia que ahora queremos revertir.

La centralización tiene tres factores fundamentales que la motivaron y que la siguen generando. Estos son: el factor histórico, el factor político y el factor económico. Entremos a la explicación de los mismos.

a) Factor Histórico y Político

Combino la explicación de estos dos factores por considerarlos íntimamente unidos y realmente sólo los separé para significar nuevamente la importancia de la historia en la configuración de las instituciones de un país. No será necesario hacer una explicación detallada de la historia, ya que confiamos en que el capítulo sobre los antecedentes históricos del municipio servirá para entender también el fenómeno de la centralización de nuestro país.

En la época de los aztecas existe una combinación entre un sistema centralizado y una especie de confederación. Recordemos que los aztecas no pretendían gobernar a los pueblos conquistados, sino únicamente cobrar tributos. Esto permitía el gobierno relativamente independiente de dichos pueblos. Tan es así que existen algunos estudiosos que opinan que en la época prehispánica existen nuestros primeros antecedentes del sistema federal. De cualquier modo, Tenochtitlan ejercía un poder real sobre los demás pueblos, poder que no sólo estaba apoyado militarmente sino también económicamente. Cuando llega Cortés y conquista a los aztecas, se da cuenta que para controlar a los demás pueblos necesita asentarse en la capital del antiguo imperio y es por ello que sobre las ruinas de Tenochtitlan se construyó la ciudad de México.

Fue desde la ciudad de México, desde donde se organizó el resto de la conquista del territorio nacional, así como se fomentó la política de colonización y fomento al desarrollo económico. El centro jugó así un papel preponderante. Sin embargo, también existieron tendencias descentralizadoras. A través del fomento de la minería, principalmente, así como de la agricultura, ganadería e incipiente industria, se fueron creando importantes desarrollos económicos en todo el territorio del país. Esto fue distribuyendo de alguna manera la actividad económica, que como veremos más adelante, es factor primordial en el proceso de centralización o descentralización. El centralismo político en este periodo no está sujeto a discusión, pero en él tampoco faltaron los intentos descentralizadores mediante la instauración de audiencias en diversas zonas del país.

En términos generales podemos decir que la tendencia en la época colonial fue hacia el centralismo. Sólo a finales de la misma, hubo una marcada tendencia descentralizadora con la creación de las intendencias y de las diputaciones provinciales. Estas dos instituciones nos parecen los antecedentes más próximos de nuestro federalismo.

Durante el movimiento de independencia, así como durante los primeros años de vida independiente, el país se debatió entre un sistema centralista y uno federalista o descentralizado. No todos los que propugnaban por un sistema cen-

tralista eran representantes de la reacción, como ahora se les dice, sino que algunos opinaban, como lo hizo Fray Servando Teresa de Mier, en el sentido de que habría que primero consolidar el poder para posteriormente poderlo distribuir. Los federalistas querían ir más aprisa y para ello consideraban que el sistema federal era el más adecuado. La provincia se pronunció por un sistema federal, amenazando con su separación e independencia del resto del país, si no se adoptaba dicho sistema. Gana el sistema federal pero con marcadas tendencias centralistas que obedecieron a circunstancias muy concretas y claras.

Dos son las circunstancias fundamentales que en ese entonces, como ahora, le han dado ese matiz centralista a nuestro sistema federal. Una es de carácter externo y la otra de carácter interno. La de carácter externo consiste simplemente en la amenaza continua por parte de potencias extranjeras, principalmente los Estados Unidos de Norteamérica, a nuestra independencia y soberanía; era por lo mismo necesario un poder centralizado que pudiera mantener la unidad del país en torno a la defensa de los intereses nacionales. No era posible permitir que el país se disgregara; había que hacer un frente común frente al exterior.

Es muy importante apuntar que dicha amenaza del exterior continúa y siempre continuará durante el resto de nuestra historia, por lo que México necesita más que muchos otros países del mundo, fomentar la unidad nacional, única que nos permitirá vivir como país independiente. Sin embargo, no es ya el centralismo extremo la defensa más adecuada para salvaguardar nuestra independencia. Mantener unidad, sí, pero también fomentar el engrandecimiento de nuestras diversas regiones, parece hoy en día una defensa más adecuada y realista.

El otro factor de carácter interno que propició la actitud centralista por parte del gobierno federal fue que, para diseñar un desarrollo económico nacional, era necesario que su planeación, su diseño y su ejecución se encontraran en pocas manos. No era posible en esos momentos tolerar indecisiones y dudas. Se necesitaba una mano firme para conducir el desarrollo nacional, misma que fue encontrando su expresión en el presidencialismo. Ahí tenemos a los liberales que en los debates del Congreso de 1856 propugnaban por mayores facultades para el Ejecutivo Federal ya que lo encontraban en ese entonces muy debilitado. Se asume así un poder central fuerte derivado de la necesidad no sólo de salvaguardar la soberanía, sino también de la necesidad de inducir un proyecto de nación en el ámbito de toda la República.

“Por esta razón el Estado Federal fuerte, precedió a los cambios sociales que harían posible la instrumentación del proyecto modernizador, ya que sólo de esta forma se tenía la posibilidad de enfrentar fuerzas políticas tan profusas como las de las aristocracias terratenientes coloniales o la Iglesia, o los países expansionistas e imperia-

listas, como para propiciar un proyecto de cambio. Y por tanto, el cambio social fue una función que informalmente asumió el poder federal, para lo cual era necesario, temporalmente, la centralización política y económica".¹⁷⁷

Así transcurrió todo el siglo XIX, en donde los gobiernos centralistas y federalistas se alternaron en el poder. Fue con la derrota de Maximiliano, donde los centralistas perdieron definitivamente la batalla. Desde entonces, siempre han gobernado los federalistas; sin embargo, las circunstancias antes mencionadas los han orillado a asumir ese matiz centralista del que hemos hablado.. "Para desplazar al poder de las corporaciones y prevenir futuras pérdidas del territorio, los liberales tuvieron que fortalecer al poder central".¹⁷⁸

"El porfiriato promovió la unificación material del país a través de los Ferrocarriles, entre otros medios. La incipiente modernidad tuvo efectos radiales; nacieron algunas ciudades y puertos. No obstante, la centralización avanzó en otro ámbito, el de la vida política. Díaz fortaleció el poder central por sobre los poderes reales de caciques y caudillos y los poderes cada vez más formales de las cámaras y la judicatura".¹⁷⁹

Con la Revolución, el país pierde millones de vidas y vuelve a desarticularse. Nuevamente, la amenaza de una intervención extranjera, así como la necesidad de volver a iniciar un proyecto de nación, conducen hacia medidas centralistas por parte de los gobiernos revolucionarios. Sin embargo, en esos mismos años, la tendencia hacia la descentralización era también marcada, como confirma la creación del artículo 115 Constitucional que, desde entonces, es ejemplo de descentralización y democracia. El régimen revolucionario conservó la capacidad —según apunta Carlos Sales—, para el diseño de un proyecto nacional, al otorgarle al poder federal un conjunto de atribuciones que le permitieron llevar adelante un proyecto de nación unificador con vías al desarrollo económico y social. Los gobiernos revolucionarios centralizaron aún más el poder, al tener que hacer frente a la contrarrevolución que por vía de los caudillos y caciques se oponían a la instrumentación de un proyecto de país unificador y progresista. Las tendencias desintegradoras se hicieron presentes también en ese entonces a través de los regionalismos localistas de muchos caudillos, así como por poderes políticos herederos del porfiriato, sin faltar obviamente la mano extranjera. Así, se desarrollaron los gobiernos revolucionarios hasta la segunda guerra mundial, cuando es el fenómeno económico y ya no tanto el político ni

¹⁷⁷Carlos Sales Gutiérrez. Discurso pronunciado ante la Asociación de Profesionales Campechanos en el Distrito Federal, enero 1987.

¹⁷⁸Enrique Krauze. Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Descentralización, publicación de la Presidencia de la República, Vol. 2, México, 1985, p. 34.

¹⁷⁹Ibidem, P. 35.

el histórico, el que contribuyó a que continuara la tendencia centralizadora. Pasemos ahora al factor económico como causa importantísima de la centralización.

b) Factor Económico.

Hasta aquí, la influencia de los factores históricos y políticos, que fueron determinantes para que nuestro sistema federal asumiera matices centralistas. Es a partir de la segunda guerra mundial, cuando el factor económico presiona aún más hacia esa tendencia centralista. Son aquí los fenómenos económicos, novedosos algunos de ellos, los que provocan este nuevo impulso centralizador.

El fenómeno de la centralización económica de nuestro país se encuentra inmerso dentro de una centralización económica mundial. Nuevamente, como en casi todos nuestros problemas, la responsabilidad principal es nuestra, sin embargo en este caso particular la influencia externa no ha sido menos importante. La economía mundial sufre en general un proceso de centralización que resulta hoy en día insostenible. Las economías desarrolladas crecen ahora a ritmos mucho menores que como lo hacían hace algunos años. Esto es resultado también de procesos centralizadores.

Uno de los principales problemas de los países subdesarrollados es la explotación inadecuada e insuficiente de recursos humanos y naturales, y según apuntan algunos estudiosos de la materia, su causa histórica se encuentra en la centralización de los bienes de capital en manos de los países más desarrollados. Los países en vías de desarrollo, como México, fueron optando por la producción de bienes de consumo, generador escaso de empleo.

Durante y después de la segunda guerra mundial, los mercados internacionales se vieron fuertemente reducidos y se vio la necesidad de crear una industria de sustitución de importaciones para dotar al país de los bienes que ya no podía importar. Se vio también que ésta podría ser la oportunidad de crear una industria nacional que permitiera al país ser menos dependiente de las condiciones externas. Se crea así una industria productora de bienes de consumo que, para fomentar su desarrollo, se vio fuertemente protegida. Al mismo tiempo México, junto con el resto de los países del mundo, lograba avances importantes en la modernización de su agricultura. Fueron esos los años de las grandes obras hidráulicas realizadas por el gobierno de la República, así como también los años en que se obtuvieron récords en la producción agropecuaria. Sin embargo, la modernización de la agricultura trajo como consecuencia un desplazamiento de la mano de obra campesina que, mientras en los países desarrollados encontraba ocupación en la industria y en los servicios, en los países en vías de desarrollo

como México, generalmente encontraban desempleo. La diferencia consiste en que la industria de bienes de capital tiene mayor capacidad receptora de mano de obra que la industria productora de bienes de consumo. Al referirme a la industria de bienes de capital, no me refiero a las grandes empresas como lo serían las acereras, sino a la empresa que en lugar de producir bienes finales, produce bienes intermedios. Son éstas las que captan mayor empleo, ya que generan más trabajo. Nuestra industria nacional necesita fomentar una mayor integración de su planta productiva en donde la industria misma satisfaga las necesidades del aparato productivo. Se puede decir que es éste, en pocas palabras, el problema fundamental de la economía mexicana actual. Sus orígenes han sido ya explicados, aunque falta hacer algunas consideraciones adicionales. El proceso de industrialización nacional estaba y está inmerso dentro de un proceso de industrialización mundial. No fue capricho ni error de la época, sino que respondió a necesidades muy concretas de su momento. México necesitaba crear una industria propia que contribuyera de manera importante a fomentar el desarrollo nacional. También se pensó que de esta manera el país sería menos dependiente de las condiciones externas y además también se veía, como se ve ahora, que el campo ya no tenía muchas más posibilidades de absorber a una población cada vez mayor. Con esto quiero decir que si bien la industrialización se veía en su tiempo como la manera de procurar la modernización y el progreso del país, también respondía a necesidades muy concretas, como las aquí planteadas. Sin embargo, la solución que se planteó en su momento ha creado en la actualidad problemas graves.

La centralización en el orden internacional tiene su razón de ser en la desigual distribución del capital y la tecnología y de las condiciones para elevar la producción y la productividad. Como ejemplo de centralización y de las consecuencias que ésta trajo en términos de la relación Estado-sociedad, Raúl Olmedo menciona el caso de los años treinta cuando precisamente por la desigualdad tecnológica y productiva, se crearon regiones de alto potencial que contrastaban con otras regiones marginadas. Esto estrechó el mercado a tal grado, que se dio el fenómeno de la sobreproducción, así como de la caída del empleo y del consumo. Fue entonces necesaria la intervención del Estado para asumir las tareas de redistribución de los ingresos nacionales entre la población, provocando así el aumento del consumo y por lo mismo de la producción y del empleo y en general de la actividad económica. Desde entonces, aparece la figura cada vez más creciente del Estado como regulador del fenómeno centralizador de la economía. Sin embargo, el Estado también contribuye al fenómeno centralizador, ya que entre más se acentúa la centralización, más se reduce el ingreso del resto de la población así como la actividad económica de la periferia; más gasta el Estado para contrarrestar esa reducción de ingresos y por lo mismo, más recursos debe absorber de la sociedad, contribuyendo de esta manera a su mayor em-

pobrecimiento. El Estado tiende a centralizar estos nuevos recursos, así como la actividad económica y política, contribuyendo de esta manera al adicional empobrecimiento de la periferia.

La modernización del campo y el proceso de industrialización trae como consecuencia el éxodo campesino hacia las grandes ciudades. La industria de bienes de consumo de las ciudades no es capaz de absorber totalmente dicha mano de obra por la que el campesino pasa a engrosar las filas del subempleo y desempleo. Algunos de los que llegan a las ciudades se emplean en el sector de servicios, sumándose así al sector terciario, especialmente a su rama comercial.

Es fundamental insistir en que la industria de bienes de consumo no tiene sobre el empleo y la riqueza el efecto multiplicador de la de bienes de capital. Fue en los años cuarenta cuando se inicia el proceso importante de industrialización en México, pero como ya hemos mencionado dicha industria fue de bienes de consumo. En los años sesenta, es cuando comienza la instauración de la industria de bienes de capital. El Estado trató de apoyar a dicha industria a través de una política de sustitución de importaciones, así como de una actitud francamente proteccionista. Sin embargo, las importaciones sustituidas no obedecieron a una finalidad social, sino a los patrones de consumo de un sector privilegiado. La mano de obra que necesitaban dichas industrias era muy escasa debido a su alta productividad. La misma demanda era muy limitada por lo que la industria trabajaba y trabaja a niveles reducidos con respecto a su capacidad instalada.

El resultado de todas estas condiciones, es una industria no orientada hacia las verdaderas necesidades sociales del país, con altos niveles de rentabilidad, pero también con altos costos de operación, generadora escasa de empleo y con una fuerte dependencia del exterior, incapaz también de responder fiscalmente a un Estado que la ha apoyado.

El proceso de industrialización en México se ha concentrado alrededor de las grandes ciudades en función de que allí encuentra mano de obra barata, facilidades de financiamiento, de consumo y de acumulación. Las industrias no se han localizado cerca de los insumos, sino de los consumos. Esto ha traído una enorme presión sobre ciudades, que como la de México, recibe constantemente un flujo migratorio del campo. El desarrollo de las ciudades se ha visto financiado por el campo. La industrialización comenzó gracias a los excedentes producidos por la agricultura, misma que se ha visto descapitalizada. Las ciudades

enfrentan ahora problemas para el manejo de la prestación de los servicios públicos, así como para proporcionar trabajo a la mano de obra excedente.

Hablemos ahora, a continuación, de algunos de los principales efectos negativos que la centralización provoca, para concluir que es imposible mantener esta situación actual.

7.3 Efectos Económicos Negativos de la Centralización

Son muchos los efectos negativos de carácter económico que derivan del proceso centralizador. La explicación de los mismos resultaría materia de una tesis especial. Sin embargo, hay que hacer hincapié en algunos de ellos para tomar conciencia de la gravedad de la situación que hoy se vive, así como para asumir una posición fundadamente descentralizadora. Me concretaré a mencionar tres fenómenos importantes y que son: el fenómeno de una desigual distribución del ingreso entre los distintos sectores que conforman al país; el proceso de urbanización y el gigantismo administrativo.

a) Desigual Distribución del Ingreso.

Este es el fenómeno más grave que se observa en la economía como consecuencia del proceso centralizador. Ya hemos explicado algunos de los factores que contribuyeron y contribuyen a que se haya dado esta centralización, especialmente en las zonas urbanas de nuestro país y en general del mundo entero. Esta centralización exagerada ha producido la polarización de la sociedad en dos sectores prácticamente opuestos. Por un lado, la sociedad urbana, acumuladora de riqueza y de ingresos y por el otro la sociedad rural constantemente descapitalizada. Así como la mayor producción se realiza en las grandes ciudades, asimismo allí se realizan los grandes consumos. La urbana es una sociedad altamente consumidora, mientras que la rural realiza consumos de subsistencia. La enorme concentración de los ingresos en un grupo relativamente reducido provoca un exceso de demanda que refleja de alguna manera el gusto y las necesidades de los grupos privilegiados. Este exceso deforma paulatinamente la estructura productiva y de consumo del país, divorciando las necesidades de las mayorías del proceso productivo. Por el otro lado, como consecuencia también de la concentración de los ingresos, existe una escasez de oferta ya que la gran mayoría de la población no tiene ingresos suficientes para participar en el proceso productivo. Esto quiere decir que la gran mayoría de la población no tiene una participación importante ni en el proceso productivo ni tiene tampoco un poder de compra considerable. Esto origina que el mercado nacional, en el caso concreto de México, siga siendo relativamente estrecho. No existe una producción

suficiente para satisfacer las necesidades básicas de las mayorías, así como tampoco existe un consumo importante que estimule las actividades productivas y con ello la actividad económica en general. Se crea así un estancamiento económico que es inconcebible en un país con un muy alto índice de crecimiento demográfico.

A esto se suma un proceso inflacionario importante provocado también por el reducido ingreso de los grupos marginados. Esto se explica diciendo que en condiciones normales y sanas, una economía ajusta sus excesos de producción con una baja en el precio de las mercancías. Al bajar el precio de dichas mercancías, la mayoría de la población comprará nuevamente ahora a precios más bajos, y esto estimulará nuevamente la producción. En el caso de una economía con una distribución de ingresos desigual como la nuestra, por más que bajaran los precios, no habría un aumento considerable del consumo que propiciara nuevamente un incremento en la producción. Es por ello que las empresas optan más por subir los precios que por bajarlos, para compensar con el consumo de las clases privilegiadas, lo que las clases marginadas no pudieron compensar. Este es un fenómeno relativamente nuevo en la economía: la combinación de decrecimiento económico con inflación. “La economía se ha centralizado y concentrado en extremo: mientras se sobresatura en los centros, la actividad económica se desvanece en la periferia, donde sólo deja en pie la penuria de la inactividad”¹⁸⁰.

Este fenómeno que resulta ya de por sí grave, provoca otra serie de situaciones que lo empeoran. El empresario, al ver bajar sus ganancias, busca la manera de reducir sus costos de producción. Existen principalmente dos formas de hacerlo. Por un lado se puede optar por mejoras en la organización de la empresa y de la actividad productiva en general; por el otro, la implementación de nuevas tecnologías que generalmente traen como consecuencia la reducción de la mano de obra empleada. La primera medida que resultaría a largo plazo más efectiva, lleva mucho tiempo y es más difícil de implementar. Es por ello que generalmente se opta por la segunda, con las consecuencias graves que a continuación explico.

Estamos comentando una situación donde el poder de compra de las mayorías no es suficiente para incentivar al aparato productivo y que por lo mismo, éste se ve en la necesidad de ajustar su planta de trabajadores. Esto provoca aún mayor desempleo y un menor poder adquisitivo de las mayorías, cada vez más incapaces de estimular la producción por medio de su consumo. Como conse-

¹⁸⁰Raúl Olmedo, *Iniciación a la Economía de México*, Méx. Ed. Grijalbo, 1984, p. 36.

cuencia de menores consumos, la empresa vuelve a reducir su planta de trabajadores contribuyendo así al ciclo fatal. Menos ingresos, menos consumo, menos producción, más desempleo, y así sucesivamente. En pocas palabras, nuestro aparato productivo está disociado de las necesidades básicas de la mayoría de nuestra población. No está enfocado a satisfacer a las mayorías, sino a las minorías que más consumen. Esto pone en grave peligro la convivencia pacífica de la nación mexicana. Es fundamental reorientar al aparato productivo para que cumpla con las finalidades y metas que el país espera de él. De no ser así, seguiremos profundizando las diferencias entre los que son cada vez más ricos y los que son cada vez más pobres, con el riesgo de provocar un conflicto social de dimensiones incontrolables que, además, provoque la inviabilidad de México como nación independiente y libre.

b) Urbanización y Centralización.

Otra consecuencia importantísima del proceso centralizador es la urbanización de las sociedades modernas y especialmente la de los países subdesarrollados. El campo ya no puede proporcionar tantos empleos a una población cada vez más grande. La industrialización de los países se presentó como una opción importante para el desarrollo de los mismos. Por otro lado, las ciudades representaban varias ventajas de carácter administrativo, ya que al concentrarse la población en un espacio relativamente reducido, la prestación de los servicios públicos se facilitaba al igual que aminoraban sus costos. La convivencia social se enriquece gracias al contacto permanente que el ciudadano tiene a diario con sus conciudadanos. La vida cultural es mucho más rica en las ciudades en relación con lo que existe en el campo, su habitante está más consciente de lo que sucede a su alrededor y en el mundo entero. Existen una serie de facilidades materiales que le permiten al ser humano actualizar aún más sus potencialidades. Existen también mayores posibilidades de diversión y esparcimiento, necesarias también para una vida equilibrada y sana. Sin embargo, no son estas las ciudades que en nuestro mundo actual se están creando. Las nuestras, por el contrario, son ciudades que debido a una excesiva concentración demográfica impiden una convivencia social sana y equilibrada. Cada vez encuentra uno menos tiempo para dialogar y convivir con quienes nos rodean, difícilmente aprovecha uno todas las facilidades culturales y recreativas que la ciudad nos proporciona. Cada vez tenemos menos contacto con la naturaleza de la cual formamos parte. Cada vez perdemos más tiempo para transportarnos de un sitio a otro, tiempo improductivo tanto para uno como para la sociedad en su conjunto. Las grandes ciudades son centros de desempleo y de frustración, de conflicto social, de economías de rendimientos decrecientes o negativos. Sin embargo, la tendencia es marcada y clara, el campo se está despoblando día con día y la población emigra a las ciudades.

Es el desarrollo urbano, quizá el fenómeno más importante que está ocurriendo en nuestros días. La población mundial se está volviendo cada vez más urbana. Actualmente más del cuarenta por ciento de la población del mundo reside en zonas urbanas. Desde mediados del presente siglo, más de la mitad del mundo desarrollado vive en las ciudades.

En el año de 1970, la población urbana de los países desarrollados superaba en 3 millones a la de los subdesarrollados. Para 1985, la población urbana de los subdesarrollados era 300 millones superior a la de las ciudades de los países desarrollados.

En el caso concreto de México, la población rural en el año de 1900, representaba el 80% del total; durante el régimen del Presidente Cárdenas era del 68%; en la actualidad se estima entre el 35 y el 38%. Estos cambios se están dando de manera radical, a una velocidad sin precedentes. Esto conlleva cambios sociales y culturales importantes. Es en el desarrollo urbano donde estamos invirtiendo la mayor parte de nuestros esfuerzos, tanto del sector público como del sector privado. Sin embargo, no siempre se han realizado de la manera más eficaz y conveniente. Su planeación ha sido deficiente, probablemente también porque ha sido centralizada. En la medida en que nos hemos ido urbanizando hemos agotado también nuestra capacidad de financiamiento del desarrollo, así como el de operación de nuestras ciudades. En la medida en que nos hemos ido urbanizando, nos hemos ido empobreciendo.

“En un principio financiamos el desarrollo urbano, su infraestructura, su planta industrial, a través de la explotación y venta de productos agrícolas, después recurriendo a la venta de productos no renovables como los minerales; descubrimos el petróleo y lo utilizamos también para financiar ese proceso de desarrollo y, en la medida en la que han ido creciendo nuestras ciudades, hemos tenido que recurrir en forma creciente a la deuda externa, para financiar su crecimiento y operación”.¹⁸²

Todo esto es muy grave, ya que nuestros centros productivos y de servicios que se encuentran en las ciudades, no son capaces de pagar ni su costo de implantación ni su costo de operación. Esto no es fenómeno únicamente nacional, sino que mundialmente se observa que las grandes ciudades sufren una enorme crisis fiscal que quisiera muchas veces cubrirse con el aumento de los impuestos y el de las tarifas de los servicios que presta el Estado. Sin embargo, en las ciudades se concentra un alto índice de gente desempleada que no puede contribuir a los gastos de la misma, pero que sí exige, de manera creciente, la prestación de dichos servicios.

¹⁸² Heberto Barrera, *La Descentralización de la Vida Nacional* (tesis), Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, México, 1985, p. 100.

Pasemos a mencionar un caso concreto de centralización urbana, el más grave para nosotros los mexicanos, que es el de la ciudad de México. La ciudad de México es la capital de nuestra República pero asimismo es el centro económico y político del país.

La población de la zona metropolitana de la ciudad de México es de 18 millones de habitantes, de los cuales 10 millones radican en el Distrito Federal, lo que equivale a concentrar el 20% de la población nacional en la milésima parte del territorio. Más de la mitad del crecimiento urbano alcanzado desde 1940 ha sido en forma irregular, principalmente en tierras comunales y ejidales. El área urbana del Distrito Federal, ha pasado del 8% de su territorio en 1940, al 40% en la actualidad y la zona metropolitana de la ciudad de México, ha multiplicado por 10 veces su superficie en el mismo periodo. La densidad de población es de 160 habitantes por hectárea en el área urbana del Distrito Federal, superior incluso a la de la ciudad de Tokio.

Por su parte, la concentración económica es enorme. El 46% de la producción nacional se concentra en la zona metropolitana; el 44% del mismo se genera en el Distrito Federal. El Distrito Federal absorbe el 33% de la inversión pública federal y el 20% del presupuesto federal total. El 25% de la población económicamente activa del país se concentra en la zona metropolitana. Más del 58% de la población económicamente activa de la ciudad de México, vive del sector terciario de la economía. Este sector aporta el 68% del producto interno bruto de la ciudad. El 40% de la población económicamente activa de la ciudad está desempleada o subempleada.

El Distrito Federal genera 10,400 toneladas de desechos sólidos al día. En diez años la emisión de agentes contaminantes creció en un 150%; los atribuibles a vehículos automotores aumentaron del 60 al 75% del total.

Se ha perdido el 99% del área lacustre y el 73% de los bosques; se desforestan 1,000 hectáreas al año y se pierden 700 hectáreas de tierras agropecuarias. El 71% de los suelos se encuentra en avanzado proceso de degradación ecológica.

El Distrito Federal consume 36.6 metros cúbicos de agua por segundo.

Se realizan 23 millones de viajes-persona-día, el 15% en automóviles particulares, los cuales representan el 97% de la planta vehicular, que crece a un ritmo del 10% anual y está formada por 2 millones de unidades.

El Departamento del Distrito Federal da servicio de agua potable al 80% de los domicilios de la ciudad, gracias a una red primaria de 540 kilómetros y una

red secundaria de 12,000 kilómetros. El drenaje de la ciudad atiende al 70% de la población, sin embargo, el déficit anual es de 3 millones de personas, con sus consecuentes riesgos de salud y de malestar social.

El 33 por ciento de los empleados públicos federales se concentra en la ciudad de México. El Distrito Federal recibe una inversión pública per cápita dos veces mayor que la media nacional.

Estas cifras resultan de por sí escalofriantes. La concentración económica, política, cultural y poblacional en la ciudad de México, es ya insostenible. Sin ánimo pesimista, sino únicamente de concientización ciudadana, menciono también algunas proyecciones de lo que pudiera aquí suceder de no hacerse algo al respecto.

Se estima que la ciudad de México duplicará su número de habitantes en el año 2,010, lo que implica concentrar el 33% de la población nacional y ser la urbe más grande del mundo, que de paso lo decimos, ya lo es.

Antes de 15 años la zona metropolitana atraería entre el 50 y el 60% de la producción industrial nacional; el Distrito Federal tendría una participación en el PIB de entre 48 y 64%. Demandaría asimismo entre el 34 y 45% de la inversión pública federal. En el año 2,010 el 54% de la población económicamente activa de la ciudad estaría desempleada o subempleada.

La emisión de agentes contaminantes se triplicaría para el año 2,010, multiplicándose las enfermedades respiratorias y reduciéndose la visibilidad diurna al punto de obligar a los automovilistas a encender los faros de los vehículos. Existiría también una demanda de 100 metros cúbicos de agua por segundo, que debieran traerse de zonas lejanas con un gasto enorme de energía. La planta vehicular estaría formada por 6 millones de unidades y con una demanda de viajes-personas-día de más de 40 millones de personas. Se reduciría la capacidad de atender la demanda de agua a domicilio hasta un 70 por ciento, lo que implicaría dejar a 5 millones de habitantes sin este servicio.

Con estas ideas generales sobre las consecuencias de la centralización urbana es fácil darse cuenta de la necesidad de descentralizar la vida nacional. Ciudades como la de México ya no brindan las ventajas de un principio. La ciudad ya no ofrece posibilidades de mejoras al nivel de vida de la población sino que, por el contrario, cada vez son más las zonas marginadas y el nivel de vida se empobrece. Cada vez resulta más difícil y costoso para el país en su totalidad que los habitantes de la ciudad de México reciban los servicios públicos necesarios. El gobernar una ciudad como la nuestra, se convierte en una tarea práctic-

camente imposible. Este fenómeno no sucede únicamente en la ciudad de México, de alguna manera se observa también en Guadalajara y de manera también muy acentuada en la ciudad de Monterrey. En el caso de Monterrey, su problema fundamental es el de la escasez del agua que tiene que ser llevada desde la zona de Linares en el Sur del Estado. Con esto se incurre en grandes costos y, además, se afecta de manera irremediable a los habitantes de Linares. Las ciudades de estos tamaños, las megalópolis, son incosteables, y además no viables. Para mantener a las grandes concentraciones urbanas vivas, es necesario sacrificar a las zonas periféricas. En esto consiste precisamente el centralismo. En la campaña para la Presidencia de la República, periodo 1982-1988, el candidato del Partido Revolucionario Institucional expresó que la centralización:

“por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos restringidos. Por otro, provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración. La centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social, incluyendo las formas del pensamiento y de la cultura. El gigantismo urbano y abandono de los campos son sólo algunas de las expresiones del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de nuestras capacidades”.

Asimismo dijo que:

“si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades, como solución obligada, hoy resulta en muchos ámbitos en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas, se han convertido en obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad e imposibilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país”.¹⁸²

c) Gigantismo Administrativo.

Se ha comentado aquí cómo el Estado interviene en la redistribución del ingreso nacional en vista que este tiene también una tendencia centralizadora, consecuencia de un sistema productivo centralizado. El Estado interviene asimismo para estimular la actividad económica a través del gasto público ya que las grandes mayorías por sus reducidos ingresos son incapaces de hacerlo. Esto ha hecho que el Estado crezca en tamaño y en especial el gobierno federal que asumió el papel de promotor del desarrollo. El crecimiento del aparato federal creó problemas de orden administrativo, tales como la excesiva concentración de entidades del sector público en la capital de la República así como la deficiente comunicación y coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

¹⁸²Miguel de la Madrid, Discurso pronunciado ante la Federación de Abogados Mexicanos, el 7 de mayo de 1982.

En los últimos años, el gobierno federal y su aparato burocrático, central y descentralizado, han llegado a alcanzar una dimensión, un tamaño, y una complejidad tales que genera síntomas de rendimientos decrecientes en su capacidad de acción. Cada nuevo programa, proyecto o acción redundante en una disminución general de la productividad administrativa de toda la institución, por la carga adicional de recursos a administrar, sistemas que integrar y relaciones a coordinar. Aparece así el fenómeno conocido como Ley de Rendimientos Decrecientes. En la ciudad de México, la concentración ha favorecido los procesos administrativos, porque ha puesto al alcance de las instituciones, a bajo costo mercados de trabajo, servicios, insumos, mano de obra calificada, etc.

En el país coexisten regiones con un alto grado de desigualdad en cuanto a su nivel de desarrollo económico y social; las hay prósperas y con expectativas agrícolas e industriales amplias al lado de otras atrasadas, empobrecidas y sin fórmulas a la vista para un desenvolvimiento rápido, en el corto plazo.

“Esta desigualdad regional de ninguna manera puede atribuirse a las acciones del gobierno federal. En todo caso, ha sido el generador de mecanismos para promover la redistribución de recursos y reorientar regionalmente el proceso económico. Ocurre, sin embargo, que cuando el gobierno federal actúa directamente, el efecto distributivo, equilibrador o de igualación es menos rápido que si actúa indirectamente, por vía del fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los Estados. Esta es otra razón que apoya la tesis de la descentralización de la vida nacional”.¹⁸³

Son muchos más los fenómenos que podemos observar como consecuencia de la centralización económica, sin embargo, creemos haber tratado los más relevantes. A continuación, expondremos otros efectos de la centralización, pero esta vez desde el punto de vista político.

¹⁸³Heberto Barrera, *ob. cit.* p. 87.

7.4 Efectos Políticos Negativos de la Centralización

Comentamos ya con anterioridad que la centralización política respondió a necesidades muy concretas de defensa de la soberanía e independencia nacionales, así como para dirigir y encauzar un proyecto nacional de desarrollo. Sin embargo, el exceso de centralización atenta precisamente contra la soberanía y contra ese proyecto nacional. Hemos visto en capítulos anteriores cuál es la idea actual de democracia y la ventaja que este sistema de organización y de ejercicio del gobierno representa sobre los demás. La descentralización de la vida nacional se plantea como un proyecto eminentemente democratizador; es la centralización el peor enemigo de la democracia. Y lo es precisamente porque la democracia procura la intervención del mayor número de personas en la toma de decisiones de los asuntos que le afectan. La centralización consiste precisamente en lo contrario; un grupo reducido de personas determina el camino que tomará la mayoría. La democracia fomenta la participación ciudadana en las actividades políticas, económicas y culturales; la centralización bloquea esa participación. La democracia moderna apoya la lucha de diversos partidos políticos para obtener el poder; la centralización la combate. Pero tal vez lo más importante es que la centralización política desanima, desestimula la creatividad de una sociedad entera. Crea una sensación de marginación en todos los que no encuentran forma de participar en las grandes decisiones nacionales. Ese desánimo se convierte en apatía e inactividad; inactividad mental, intelectual, productiva, cultural, que posteriormente devendrá en frustración, agresividad y violencia. Si la centralización económica tiene consecuencias tan graves como las ya señaladas, la centralización política no las tiene menos. La centralización política produce inmovilidad social, falta de permeabilidad en los estratos sociales que es la causa fundamental de los grandes movimientos revolucionarios. No es posible que las decisiones más importantes que afectan al país sean tomadas exclusivamente en las oficinas de la capital de la República. No es posible que los beneficiarios de dichas decisiones no participen en las mismas. ¿Quién mejor que el que sufre los problemas puede encontrar una solución más adecuada? Común es decir que tres cabezas piensan más que una, sin embargo, pocos llevan esto a la práctica. Estamos propiciando que el peso de 80 millones de mexicanos lo carguen unos cuantos siendo que todos podemos intervenir a su sos-

tenimiento. El mismo tamaño del país y su enorme población hacen ya impráctico en la actualidad un sistema centralista. En la República mexicana existen regiones con su dinámica, su cultura, su historia propia. Cada mexicano se siente además propio de un Estado en particular. Allí radica su fe en sí mismo, su orgullo, su amor a su tierra. Es de elemental justicia respetar estas diferencias regionales y además apoyarlas y fomentarlas dentro de un contexto de unidad nacional.

Hablemos concretamente de la relación Estado-sociedad como resultante de una actitud centralizadora. Se ha comentado que la intervención del Estado en la vida económica es una resultante de la necesidad de distribuir el ingreso de una manera más equitativa y justa. Asimismo, existen razones políticas para esa intervención. Sin embargo, el Estado ha crecido a tal grado que la sociedad en general ya no observa los beneficios de su intervención, sino sólo las desventajas. Esto quiere decir que políticamente y a nivel de opinión pública, el Estado atraviesa una etapa de relativo desprestigio. Esto se puede deber, en gran parte, a que el mismo Estado ha asumido una serie de responsabilidades que antes no tenía y que han aumentado su carga de trabajo a tal punto que lo hacen ineficiente. Esto provoca por su parte un gran malestar por parte de la población en general. Un exceso de centralismo provoca que todas las presiones regionales que debieran encontrar respuesta a nivel local converjan a nivel central o federal. Al respecto, opina el licenciado Camacho Solís que:

“La mayor complejidad de la sociedad moderna, tanto en su composición como en sus requerimientos sociales y problemas, aunada a la crisis económica mundial iniciada en los años setenta, ha tenido impactos desfavorables en la eficiencia de la gestión del Estado, al sobrecargarlo con la responsabilidad de responder a los problemas ya existentes, así como a las múltiples y diversas demandas que los nuevos grupos sociales le han impuesto”.¹⁸⁴

La centralización no sólo la sufre el pueblo en general, sino el Estado mismo. El Estado es el primer interesado en fomentar la descentralización de la vida nacional, ya que esto redundará en una labor más eficiente de su parte, contribuyendo, con ello, a crear una opinión pública más favorable. No es posible, ni aconsejable, seguir propiciando la división de los mexicanos entre los del centro y los de provincia. Existe una actitud negativa en el mexicano de la provincia con respecto al de la ciudad de México. Esto no es saludable para el país. Hay que fomentar a las regiones, pero no los regionalismos. Nunca se está una etapa histórica lo suficientemente superada como para descuidar las causas que

¹⁸⁴Manuel Camacho Solís, Discurso pronunciado en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el 18 de abril de 1986.

la motivaron. En México, es sumamente importante mantener la unidad y la concordia. El centralismo es un atentado contra la misma.

Si nos volvemos a referir al caso de la ciudad de México, donde la centralización política es también evidente, apreciaremos que son muchas las consecuencias negativas que ésta ha propiciado. En primer lugar, administrativa y políticamente el manejo de la ciudad es cada vez más complejo. Gobernar una ciudad de 18 millones de habitantes es un ejercicio titánico. Ejercer la democracia en una ciudad de estas dimensiones, es prácticamente imposible. La participación ciudadana resulta muy difícil de encauzar. En el habitante de la ciudad de México, existe, en términos generales, una visión deformada de nuestro país. No son pocos los que aún piensan que fuera de la ciudad "todo es Cuautitlán". Es fundamental concientizarnos del costo que para nuestro país significa una ciudad como la de México.

Otra consecuencia de la centralización es la inadecuada distribución de la población a lo largo del territorio nacional. Y no lo veo ya desde el punto de vista de lo costoso de llevarle servicios a zonas tan dispersas o a zonas tan concentradas. Sino que lo veo desde el punto de vista de seguridad nacional. Necesitamos poblar más nuestras costas y especialmente nuestras fronteras. Necesitamos hacer una presencia constante allí, para evitar esas tentaciones que tanto han sufrido algunas potencias extranjeras.

Concluyendo, la centralización política atenta contra nuestro sistema federal, propiciando un desarrollo desequilibrado de las diversas regiones de nuestro país. Atenta también contra la democracia ya que desanima la participación ciudadana y aleja al pueblo de sus autoridades. Dificulta asimismo la gestión del Estado y provoca una actitud negativa hacia él. Propicia la desunión entre los mexicanos poniendo en peligro la viabilidad de México como país independiente. Nuevamente citamos las palabras del candidato del Partido Revolucionario Institucional al afirmar:

"Rechazamos la planeación centralizada y tecnocrática porque provoca injusticias y desigualdades: induce sensación de marginación en los habitantes de la provincia mexicana, respecto a las grandes decisiones nacionales; provoca que la federación, o inclusive los Estados, establezcan planes y ejecuten obras que ni siquiera son consultados o avisados a los habitantes del municipio".

Asimismo, afirmó que "la planeación burocrática no es la forma de hacer participar a la población con solidaridad y entusiasmo en las grandes tareas del desarrollo nacional".¹⁸⁵

¹⁸⁵Miguel de la Madrid, *ob. cit.*

7.5 Política Descentralizadora

Analizando los principales efectos de una centralización económica y política, podemos concluir que una situación como la actual es insostenible. ¿Cuál podrá ser entonces la respuesta a tal situación? La hemos estado apuntando a lo largo de este capítulo. No puede ser otra más que la descentralización de la vida nacional.

Dicha descentralización debe abarcar a la economía, a la política y a la cultura en general. Se necesita hacer una redistribución de las actividades productivas y culturales, así como una desconcentración del poder a lo largo de todo el territorio nacional. Para fortalecer al todo, es conveniente fortalecer a las partes. Es conveniente fomentar la participación ciudadana en esta magna tarea de reestructuración. Aquí hay ejemplo palpable de cambio de estructuras.

Nuestro país tiene en sus bases una fuerte tendencia centralista, su estructura es centralista; el cambio estructural consiste precisamente en revertir esa tendencia y crear una nueva cultura que será la de la descentralización. Es un cambio radical de la apreciación del mundo en general, sin embargo no hay otro camino para salir adelante. La descentralización busca la democratización de la vida nacional así como el mejoramiento del nivel de vida de la población. La Constitución concibe que la democracia no es sólo un régimen político, sino un estilo de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, político y cultural de los mexicanos. Esto es lo que procura la descentralización. Igualar las condiciones de todos los mexicanos, crear niveles de bienestar dignos. La descentralización no es un fin sino un medio. Es el medio para procurar los fines del Estado. La centralización ha puesto en duda la eficiencia misma del Estado para alcanzar dichos fines. Con la descentralización debemos de procurar y alcanzar dicha eficiencia.

Sin embargo, para todo esto debe haber una estrategia, un método a seguir. Este método existe, está funcionando y debe enriquecerse con la participación de todo el pueblo mexicano. La descentralización no será una modalidad sexenal, llegó para quedarse. Ha habido ya logros importantes de los cuales mencionaremos sólo algunos de ellos.

La descentralización de la vida nacional ha seguido muchos caminos y tiene muchos matices. Tres han sido los más importantes.

- a) Redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno;
- b) Descentralización de la administración pública federal; y
- c) Redistribución de las actividades productivas.

Analícemos en qué consisten cada uno de estos puntos y qué logros en general se han obtenido.

a) Redistribución de Competencias entre los Tres Niveles de Gobierno.

Es la descentralización "una transformación política que refrenda la vigencia del pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía municipal. El concepto de descentralización, tiene un carácter democratizador al renovar la relación entre los tres niveles de gobierno, permitir un desarrollo regional equilibrado, evitar la concentración económica y propiciar una distribución más justa de la riqueza nacional"¹⁹⁶.

Es muy importante apuntar que la descentralización no contempla la creación de nuevas instituciones, sino la actualización de las nuestras. Está enmarcado dentro de nuestro sistema federal, así como basado en la institución del municipio libre. Tenemos las herramientas y los modos de hacerlo, sólo se trata de decidirse.

Antes de la revisión constitucional de las competencias de los distintos niveles de gobierno, existió un importante esfuerzo descentralizador. Éste fue la creación de un instrumento llamado Convenio Unico de Coordinación, que consistió en transferir a los Estados, la dirección y ejecución de obras federales de interés local y el manejo de los recursos económicos asociados. Este fue un paso importante para vigorizar la capacidad de programación, de administración y de ejecución de los Estados, así como para incentivar la participación en los programas que les afectaban o beneficiaban a los mismos. Posteriormente, este Convenio Unico de Coordinación se transforma en los actuales Convenios Unicos de Desarrollo que autorizan al Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales a celebrar convenios de coordinación de acciones entre sí y los municipios. El principio rector de dichos convenios es la descentralización de la vida nacional, entendida

¹⁹⁶ Antología de la Planación en México, 19. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1986, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 371.

ésta como un conjunto de actividades y decisiones encauzadas a un desarrollo territorial de la nación más equilibrado. Este instrumento procura ampliar las facultades y atribuciones de los Estados para apoyar el federalismo impulsando la producción y el empleo fuera de las zonas de alta concentración económica. Se pretende también ampliar la capacidad política, económica, administrativa y financiera de los municipios, con base al nuevo artículo 115 Constitucional.

Dentro del marco de revisión de competencias entre los distintos niveles de gobierno, sin duda la reforma más importante es la del artículo 115 Constitucional. Con ésta se pretende reavivar nuevamente al gobierno municipal por considerarlo a éste el más cercano a las necesidades de la comunidad. Se pretende fortalecer su hacienda para otorgarle capacidad financiera con el objeto de que se cumpla con las nuevas responsabilidades que la ley le otorga. Asimismo, se garantiza su autonomía política con respecto al poder estatal y federal. Se le reconoce la prestación única de ciertos servicios públicos básicos y en general se fortalece la idea del municipio como promotor del desarrollo económico. En el próximo Capítulo, haremos una referencia más extensiva. Lo que sí queremos dejar muy claro es que de todas las medidas descentralizadoras, ésta sea probablemente la más efectiva y que responde de manera más genuina al verdadero sentir del pueblo mexicano. Se trata de que los problemas se resuelvan en el nivel en el que se generaron. Que la comunidad no sea un espectador sino un actor de su vida y de su hacer. Que cada quien sea responsable de su propio destino y que de esta manera todos y cada uno de nosotros participemos de la grandeza nacional. La reforma municipal pretende también enriquecer y fomentar nuestra democracia ya que se necesita multiplicar el esfuerzo para alcanzar mejores niveles de vida. Esta reforma ha contribuido a lograr una descentralización efectiva y real del poder político.

“En la medida en que la organización municipal se fortalece y ejerce una fuerza real de atracción, se amplía la capacidad para redistribuir en todos los ámbitos de gobierno las posibilidades de desarrollo económico, político y social, apoyando la incorporación de las distintas regiones del país al desarrollo armónico de la nación”.¹⁴⁷

La planeación democrática es el instrumento a través del cual se conduce a la descentralización. Se ha creado el marco jurídico que sustenta a los procesos de planeación estatal mediante reformas a la Constitución Federal y a las Constituciones Políticas de 11 Estados, la promulgación de 18 leyes de planeación estatal, así como reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública en otros 14 Estados. En 14 Estados se han creado Comités de Planeación Muni-

¹⁴⁷Ibidem, p. 372.

pal, 12 municipios del país se han agrupado en Subcomités Regionales y en 5 Estados más operan los sistemas mixtos.

El nuevo Artículo 116 eleva a rango constitucional las bases para la integración y funcionamiento de los poderes judiciales de los Estados, que garantizan la selección, independencia, formación, permanencia y rectitud de los magistrados y jueces.

b) Descentralización de la Administración Pública Federal.

Dicha descentralización tiene tres vertientes diferentes. La primera procura el fortalecimiento de las representaciones federales en los Estados otorgándoles mayor capacidad de decisión. La segunda consiste en la descentralización operativa de ciertos servicios hacia los gobiernos estatales que antes prestaba la Federación. Tal es el caso en materia de educación básica y en la prestación de los servicios de salud. La tercera consiste en la reubicación de personal y oficinas fuera de la capital de la República. "La descentralización se orienta a procurar que las decisiones administrativas se tomen en el lugar donde se demandan los servicios y que éstos se otorguen con calidad y oportunidad".¹⁸⁸

En la primera vertiente, dicha descentralización recibió un muy importante impulso con el establecimiento de los dos primeros Centros Regionales de decisión en Jalisco y Nuevo León. En dichos Centros participaron conjuntamente doce Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y dos empresas paraestatales, que juntas delegaron 462 funciones a las representaciones federales de esas dos entidades.

A continuación hago un listado de las acciones principales en materia de descentralización de la Administración Pública Federal.

- 1) La Secretaría de Gobernación determinó la desconcentración de la Dirección General de Servicios Migratorios mediante la creación de 14 Delegaciones Regionales.
- 2) La Procuraduría General de la República estableció 13 Delegaciones de Circuito en distintas entidades del país, así como 14 Agencias del Ministerio Público en distintas poblaciones, sumando ya 111 en su totalidad.
- 3) Relaciones Exteriores también desconcentró ya la expedición de pasaportes en algunas oficinas del Distrito Federal, así como en las capitales de algunos Estados.

¹⁸⁸Ibidem, p. 375.

- 4) Agricultura y Recursos Hidráulicos descentralizó a las delegaciones los trámites administrativos relacionados con el proceso de contratación de obra y formulación de estimaciones, registro y trámites de asociaciones agrícolas y otras.
- 5) El Instituto Mexicano del Seguro Social trasladó hacia las entidades federativas las solicitudes de trámites de pensión y el área de créditos personales.

En relación con la segunda vertiente de la descentralización, los logros han sido los siguientes:

- 1) La Secretaría de Educación Pública, concertó acuerdos con 31 entidades federativas para la transferencia de los servicios de educación básica y normal. Se crearon así los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública. Los primeros proponen procedimientos para avanzar en la descentralización mientras que las segundas integran las estructuras administrativas federales y estatales que operen los servicios de educación básica y normal.
- 2) La Secretaría de Salud consolidó los acuerdos de coordinación para la integración y descentralización operativa de los servicios de salud a población abierta con 12 Estados.
- 3) La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología formalizó la transferencia de la empresa "Desarrollo Urbano del Puerto Industrial de Ostión" al gobierno de Veracruz; se inició la transferencia del fideicomiso "Ciudad Industrial de Torreón" al de Coahuila; el Fideicomiso "Puerto Vallarta" al de Jalisco, y así algunos otros.

La tercera vertiente que es de suma importancia para el habitante de la capital de la República ha avanzado de la siguiente manera:

- 1) La Secretaría de Marina trasladó el área de investigaciones oceanográficas, prevención de la contaminación marina e hidrográfica a Manzanillo; el área de talleres generales a Tampico; y el de construcción naval e ingeniería de planta a Salina Cruz.
- 2) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en el sector paraestatal ha iniciado una segunda etapa de reubicación de empresas con el traslado a provincia de oficinas centrales de la Forestal Vicente Guerrero, Nutrimex, Comisión Nacional de Fruticultura, Alimentos Balanceados de México, el

Fondo Ganadero, Fideicomiso para obras de infraestructura rural, Instituto de Tecnología de Agua y el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.

- 3) Pesca procedió a desconcentrar la Dirección General de Acuicultura a la ciudad de Pachuca y prosigue la reubicación de la Dirección de Infraestructura Pesquera en Baja California Sur y Yucatán.
- 4) Comunicaciones y Transportes concluyó el traslado de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos al Estado de Morelos. También se ha incrementado de manera significativa la red de carreteras y el número de aeropuertos contribuyendo así a la descentralización.
- 5) El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, prosiguió su desconcentración hacia la ciudad de Aguascalientes.

Al finalizar el año de 1986 fueron trasladados un total de 31,962 servidores públicos a diferentes Estados de la República.

c) Redistribución de las Actividades Productivas.

Para fomentar este proceso, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, definió tres zonas geográficas para el crecimiento industrial: Zonas I y II, de máxima prioridad nacional y estatal, respectivamente; y Zona III de ordenamiento y regulación. Se agruparon en dos categorías las actividades prioritarias para el otorgamiento de estímulos fiscales y apoyos crediticios. En la categoría I se agrupan las agroindustrias, bienes de capital e insumos estratégicos, la categoría II comprende bienes de consumo duradero e intermedio. Se determinó el grupo de parques y áreas industriales que conforman la zona III-B, áreas de consolidación con el objeto de conceder tratamiento fiscal favorable a las empresas que allí se reubiquen.

Se dieron estímulos de entre 15 y 20 por ciento del valor neto de la reposición de activos muebles reubicados, de 75 a 100 por ciento del impuesto sobre la renta causado por la venta de bienes inmuebles del activo fijo; de 15 a 25 por ciento para gastos de reubicación industrial. La planta nacional de parques industriales se eleva a más de cien en la República.

Se elaboró el programa de reordenamiento industrial en el Distrito Federal que establece la selección de sitios estratégicos para la reubicación industrial localizándose predios para la construcción de dos parques industriales para la pequeña y mediana industria en la Delegación Iztapalapa. Ya algunas empresas han salido de la ciudad de México por considerarlas altamente contaminantes y con-

sumidores de agua; tal es el caso de Loreto y Peña Pobre; Cementos Tolteca y Quimex. Está en proceso la salida de 16 empresas fundidoras instaladas en el Valle de México.

Se ha dado un fuerte apoyo a la ejecución de los programas regionales y estatales con la finalidad de fortalecer el desarrollo regional y urbano; asimismo se ha impulsado la modernización de las estructuras productivas y la promoción de la infraestructura básica y de apoyo. Importante impulso también se está dando al equipamiento de las ciudades medias e intermedias por considerar que con ello se facilitará el proceso descentralizador. Si no se ha podido avanzar más rápido, en gran parte se debe a que no todas las ciudades están preparadas para estas nuevas migraciones de gentes. Es por ello que de la inversión regional autorizada en 1986 se destinó un 42% a obras de infraestructura básica de apoyo, el 41% se canalizó a impulsar el desarrollo regional social y 17% a promover proyectos productivos, lo que muestra la prioridad otorgada al impulso del desarrollo de las ciudades medias.

7.6 Consideraciones Finales sobre la Política Descentralizadora

Con lo anteriormente señalado podemos decir que el problema de la centralización es tal vez el problema más grave que enfrenta nuestro país. Afecta a todas las áreas de la economía, de la política y de la cultura. Es por ello que no pocos opinan que la crisis que actualmente estamos viviendo es una crisis descentralización. Esta afirmación resulta exacta. Así como muchos son los problemas derivados de la centralización, son también ya muchos los logros obtenidos por el pueblo mexicano en su esfuerzo descentralizador. A la vista están ya algunos de los resultados obtenidos. Sin embargo, es mucho más lo que falta por hacer. Fundamental para el éxito de este nuevo reto nacional es la participación de la mayoría del pueblo mexicano. Convencernos de que todos debemos de poner de nuestra parte para mejorar nuestra situación actual.

Para poder resolver los problemas que señalamos como más graves de la centralización : Distribución desigual del ingreso, crecimiento desmedido de algunas ciudades, gigantismo administrativo y falta de democracia, consideramos que es necesario insistir en una política de descentralización de la vida nacional. Tiene ésta dos vertientes principales y que son la economía y la política.

a) Reestructuración Económica.

En la vertiente económica hay que insistir en la redistribución geográfica, a lo largo de todo el territorio, de la actividad productiva. Debemos de fomentar la producción de riqueza a lo largo de todo el territorio. Si la rentabilidad fue un factor importante para que se asentara la industria en la ciudad de México y en ciudades como Monterrey y Guadalajara, fomentemos la rentabilidad en la periferia. Al mismo tiempo tenemos que desestimular la rentabilidad de estas tres grandes ciudades. No se trata de inventar nuevas zonas industriales sino de crear las condiciones propicias para su desarrollo en las áreas del país que resulten adecuadas.

“La descentralización no se refiere exclusivamente a la creación de industrias y empresas en general en regiones hasta ahora carentes de ellas. La descentralización engloba una acción planificada que tienda a la creación de las condiciones propicias

para el desarrollo social de las localidades, pues las empresas han funcionado en base a criterios de rentabilidad y no en base a criterios sociales. Lo que ha sido el motor de la concentración de la actividad económica".¹⁸⁹

Si la industria creció y se desarrolló a costa del campo, se debió a que en ella el inversionista encontró mayores utilidades. La empresa funciona e invierte donde ve ganancias. Hay que provocar que las ganancias sean mayores fuera de los centros de concentración económica.

Al referirnos en párrafos anteriores al desarrollo industrial nacional, dijimos que México montó una planta de producción de bienes de consumo que utiliza una cantidad relativamente baja de mano de obra. Es por ello que México necesita integrar su industria con una industria de bienes de capital, que sea capaz no sólo de obtener importantes ganancias y provocar desarrollo económico, sino que ocupe o induzca la mayor cantidad posible de mano de obra. La industria de bienes de capital no es necesariamente siempre una industria de grandes dimensiones. El 80 por ciento de las empresas en nuestro país son medianas y pequeñas. Estas son las que nos deben de interesar fomentar, pero con una orientación hacia la producción de bienes de capital. Esto provocaría una estructura económica más sana, con menor dependencia del exterior y sobre todo provocaría un desarrollo económico sostenido. No sólo es importante reanimar a la economía, sino lo más importante es reanimarla de manera descentralizada. Reanimar a la economía del centro es agudizar cada vez más los problemas. Ahora que la economía central está desactivada, puede ser el momento adecuado para reanimar a la de la periferia. Esto traería efectos inmediatos sobre la distribución nacional del ingreso, con las consecuencias positivas inversas a las que ocasiona una economía centralizada como ya antes apuntamos.

b) Crecimiento Urbano Distribuido.

El fenómeno de la urbanización es irreversible. México es ya un país mayoritariamente urbano y lo será aún más a finales del siglo. No se trata de combatir en este caso la tendencia sino de encauzarla. El afirmar que este fenómeno es irreversible no conlleva a concluir que tengamos que tolerar fenómenos como los de la ciudad de México; de lo que se trata es de fomentar el crecimiento moderado de las ciudades medias e intermedias y equiparlas con los servicios públicos indispensables. Ante el problema de una ciudad como México, algunos países han resuelto cambiar la capital de la República a otra ciudad hecha expreso para ello. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que esas nuevas ciudades además de ser muy costosas no tardarán mucho en convertirse también

¹⁸⁹El Desafío Municipal, México, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, 1985, p. 75.

en grandes concentradoras de actividad económica y política. Por ello, en México se ha optado más que por la construcción o instalación de una nueva ciudad, por el fortalecimiento de varias ciudades medias e intermedias que juntas ejerzan una atracción mayor que la que ejerce la ciudad de México. Se está pensando en el desarrollo de regiones enteras que sean capaces de desarrollar la industria así como fortalecer la agricultura. El objetivo es no sólo el de arraigar a la gente en sus lugares de origen, sino en atraer gentes a otros lugares. Se ha visto que existen tres conjuntos regionales de ciudades convenientes para desarrollar: 1) El conjunto de Centro-Occidente, que abarca las ciudades de San Luis Potosí, Aguascalientes, y el Corredor Industrial del Bajío hacia Guadalajara y Manzanillo; 2) El conjunto de la Costa del Golfo de México, que integran las ciudades que hay entre Altamira, Tamaulipas y Villahermosa, Tabasco; 3) El conjunto del noreste, que comprende las ciudades fronterizas de Tamaulipas y su integración al Corredor Monterrey-Salttillo, con ampliación a Linares. Son muchos los factores que se han tomado en cuenta para considerar a estas regiones como las más convenientes a desarrollar. Entre ellos están el sistema de comunicaciones ya existente o la facilidad que exista para fortalecerlo. Las fronteras y las costas ofrecen grandes ventajas para desarrollar la industria exportadora. Y otro factor terriblemente importante es el del agua. Si la ciudad de México ya no puede crecer mucho más, en gran parte se debe a la terrible escasez de agua que actualmente ya padece.

Concluyendo en este sentido puedo afirmar que la tendencia en México debe ser que su población viva mayoritariamente en ciudades medias e intermedias además de una serie de centros concentradores de la población que actualmente está excesivamente dispersa. Así como debe fomentarse el desarrollo de estas ciudades intermedias, es evidente que el crecimiento de las grandes ciudades debe desestimularse. Para ello, es importante revisar la política de subsidios tanto a la producción como al consumo así como reflejar los verdaderos costos de los servicios públicos en sus tarifas. La tendencia es también a que la ciudad de México sea cada vez una ciudad más cara. Esto desestimulará tanto la migración hacia ella como provocará la emigración de la misma. Sin embargo, es importante señalar que no se puede descuidar a 18 millones de habitantes que viven en la zona metropolitana de la ciudad de México, en aras de un proceso descentralizador. La tarea no es fácil y requiere de imaginación y habilidad política. La tendencia está ya claramente marcada.

c) Descentralización Administrativa.

Se debe seguir insistiendo en la descentralización de la Administración Pública Federal, así como en la racionalización de su aparato burocrático. El Estado debe seguir revisando cuáles son las áreas estratégicas en las que debe interve-

nir y ejercer completo control y cuáles no representan un valor fundamental para la nación. Un aparato burocrático excesivo representa una fuerte carga para la sociedad en su conjunto así como invade áreas que corresponden a otros sectores de la sociedad. Debe el Estado seguir procurando mayores niveles de eficiencia ya que lo que lo hace más fuerte no es su tamaño sino la eficiencia que alcanza.

d) Fortalecimiento de la Democracia.

Por último, debemos insistir en que la descentralización busca el establecimiento de la democracia; procura elevar los niveles de vida de los mexicanos; así como una sociedad más justa y equilibrada. Descentralizar es ampliar la base de la toma de decisiones, acercar el gobierno a los ciudadanos, aumentar la influencia de los habitantes de los Estados y municipios en las acciones que los afectan. Es decir: “la descentralización implica una redistribución del poder”.¹⁹⁰

El poder concentrado acaba con el propio poder. Es por ello necesario distribuirlo, permitir que el mismo sea generador de más poder. Las partes fortalecidas, contribuyen a un fortalecimiento del todo.

En resumen: es la descentralización la solución a nuestros problemas fundamentales, ella se funda en las instituciones que nosotros mismos nos hemos dado a lo largo de nuestra historia. Descentralizar es enriquecer nuestro sistema federal, mismo que contribuye al fortalecimiento de la democracia, factor indispensable para que el Estado cumpla con las funciones que la sociedad le ha encomendado; procurar el bien social de la misma. Por ello concluimos junto con González Pedrero que: “la descentralización no es una nueva definición polémica del federalismo, sino la negación de un proceso centralizador, contrario a la filosofía política que sustenta al Estado mexicano. La descentralización es el remedio contra una enfermedad, no un nuevo diagnóstico”.¹⁹¹

¹⁹⁰Carlos Salinas de Gortari, Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Descentralización, publicación de la Presidencia de la República, Vol. 2, México, 1985, P. 21.

¹⁹¹Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 218

Contenido

Capítulo VIII

EL REGIMEN MUNICIPAL	259
8.1 DIVERSAS CONCEPCIONES SOBRE EL MUNICIPIO	261
a) FRAGA	261
b) CARPIZO	262
c) TENA RAMIREZ	264
d) MIGUEL ACOSTA ROMERO	266
e) JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU	267
f) JUAN UGARTE CORTES	268
g) ALBERTO ELGUERA	270
h) POSADA	271
i) TOCQUEVILLE	272
j) INICIATIVA DEL ARTICULO 15 CONSTITUCIONAL	272
k) DEFINICION DEL AUTOR	273
8.2 SITUACION GENERAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO	280
a) TIPOLOGIA MUNICIPAL	281
b) CENTRALIZACION ECONOMICA	284
c) CENTRALIZACION FISCAL	287
d) CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	289
e) CENTRALIZACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO	291
f) CENTRALIZACION POLITICA	292
g) CENTRALIZACION CULTURAL	294

CAPÍTULO VIII
EL REGIMEN MUNICIPAL
MUNICIPIO

8.1 *Diversas Concepciones sobre el Municipio*

Resulta de primordial interés para hacer un estudio adecuado del Municipio, entender cuál es la naturaleza jurídica de dicha institución. Muchas y muy variadas son las concepciones al respecto, haremos mención de sólo algunas de ellas.

Un problema importante con el que nos encontramos es el diverso significado que los autores le dan a una misma palabra. Tal es el caso del término descentralización, con el que nos toparemos prácticamente en todas las definiciones. En cada caso, apuntaremos qué entiende cada autor sobre dicho término para no incurrir en contradicciones semánticas. Nos interesa también señalar qué piensan los autores sobre si el Municipio es o no una sociedad natural y por ello pre-estatal. También observaremos dónde ubican los autores al municipio dentro de nuestro sistema federal.

- a) Gabino Fraga opina que el Municipio es una modalidad de la descentralización por región. Con respecto a esta última, la define como “el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.¹⁹²

Señala Gabino Fraga que la organización municipal, es la forma como la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región.

“El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.¹⁹³

¹⁹²Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 218

¹⁹³*Ibidem*, p. 219.

También añade que:

“las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo, se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el Municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado, impone la necesidad de que, dentro de la organización legal de éste, quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar”.¹⁹⁴

La posición de Fraga sólo contempla al Municipio desde el punto de vista del Derecho Administrativo. Habla de la descentralización por región como la creación de una organización administrativa por parte del Estado, para atender los problemas de una determinada circunscripción territorial. No especifica si dicha creación se hace a cargo o por parte de un Estado Unitario, o de un Estado Federal, de parte de la federación, o de las entidades federativas. Únicamente dice Estado. Según se desprende de su explicación habla de una organización central del Estado. Olvida que el Municipio está enmarcado constitucionalmente dentro del área de atribuciones de las entidades federativas. Se preocupa mucho por su relación con respecto a un Poder Central.

Por otra parte, asignarle al Municipio la sola prestación de los servicios públicos es asignarle una misión muy pobre. El Municipio no sólo tiene funciones de carácter administrativo, sino primordialmente de carácter político.

Por último, el concepto que de la descentralización tiene Fraga, es el de literalmente desconcentrar del centro hacia la periferia funciones de carácter administrativo. En este sentido, el Municipio es una creación del gobierno central para descentralizar ciertas funciones administrativas.

b) Carpizo, por su parte, señala que el Municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como una descentralización administrativa por región. Dice que:

“nuestra Constitución expresamente se refiere a ambos ángulos al decir en el primer párrafo del artículo mencionado, que el Municipio Libre es la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa de los Estados”.¹⁹⁵

¹⁹⁴Ibidem, p. 222.

¹⁹⁵José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadez, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 233.

Consideramos importante señalar la posición que sobre la descentralización política tiene Carpizo y que apuntó al referirse a nuestro sistema federal. Dice que la naturaleza jurídica del Estado Federal, es la descentralización política. Señala que hoy en día, lo que diferencia a un Estado Federal de uno central, es la descentralización política. Continúa diciendo que:

“El poder del Estado Federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico, está plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas”¹⁹⁶

Carpizo, al referirse a la descentralización, se refiere a una distribución del poder en dos órdenes iguales. El poder se distribuye para su ejercicio. El poder, que es único y que se encuentra en el Estado Federal, crea dos órdenes de competencia para facilitar su ejercicio.

La otra interpretación que la palabra descentralización tiene, es la que empleamos en el capítulo anterior, como fenómeno en el que se pretende descongestionar las actividades políticas, económicas, culturales y demográficas que se han concentrado en ciertos polos de desarrollo en detrimento de las áreas periféricas.

Se puede distinguir así con claridad las dos interpretaciones que la palabra tiene.

Continuando con la exposición de este autor, dice que:

“la descentralización política significa que los Municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la ley local; que tienen una cierta competencia propia; los servicios que deben prestar y que deben de tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios”¹⁹⁷.

Es claro Carpizo al señalar que existe descentralización política en el Municipio, porque éste posee una cierta competencia propia. En la distribución del poder del Estado Federal, el Municipio tiene una participación.

Añade que:

“la descentralización administrativa por región de los Municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una

¹⁹⁶Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 96.

¹⁹⁷Ruiz Massieu, *ob. cit.*, 233.

autoridad administrativa, que coincide con la política, y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalan".¹⁹⁸

A pesar de que dicho tratadista señala al Municipio como una descentralización política y una descentralización administrativa por región, en el fondo, él mismo sabe que es mucho más y así nos lo señala al apuntar que:

"...se requiere una reforma profunda, una reestructuración general para que deje de ser una simple descentralización por región y se convierta en lo que el Constituyente deseó; la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la base y el motor de nuestro federalismo, el gobierno de las pequeñas y medianas comunidades por quienes conocen sus problemas y pueden resolverlos en la forma más adecuada".¹⁹⁹

c) Tena Ramírez opina que el Municipio es también un fenómeno de descentralización. En su exposición sigue las ideas de Kelsen en donde sostiene que el federalismo es una forma de descentralización.

Tres son para Kelsen los grados de descentralización:

"La Comuna o Municipio, que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado Central; la Provincia Autónoma, que alcanza determinada autonomía política, pero cuya constitución le es impuesta por el Estado Dominante; el Estado-Miembro o Federado, que goza de autonomía constitucional".²⁰⁰

Tena comenta que de dichas tres categorías interesa sólo el cotejo de la primera y de la última. El Municipio Libre es un fenómeno de descentralización; dice que aunque el Municipio se gobierne por sí mismo sin embargo la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es ley que se dan a sí mismo los habitantes del Municipio sino que le expide para todos los Municipios por igual la legislatura del Estado. No tiene por lo tanto el Municipio autodeterminación legislativa, que es lo que caracteriza —según Tena— al órgano constituyente.

La descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley. Dice que el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Incluso, los bandos de policía y buen go-

¹⁹⁸Loc. cit.

¹⁹⁹Ibidem, p. 237.

²⁰⁰Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1980, p. 130.

bierno no los cataloga como actos legislativos propiamente dichos, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central.

En relación a si el Municipio es o no anterior al Estado, el maestro Tena afirma que es la legislación local la que fija las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas, para merecer la categoría de municipalidad; que una vez satisfechas esas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con la personalidad jurídica que le otorga la Constitución Federal. Es así como la legislación local resuelve el problema del nacimiento del Municipio. Sin embargo, más adelante parece contradecirse al decir que:

“si el Municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura”.²⁰¹

La confusión surge porque al afirmar que el Municipio es una forma de descentralización inicialmente sigue la postura de Kelsen. Recordemos que para Kelsen el orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio. Esto presupone que en el Estado Federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, se encuentra dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales. El concepto Kelseniano de descentralización federal se refiere primordialmente a la descentralización legislativa.

Entonces no comprendo para qué Tena Ramírez sigue la posición de Kelsen, si posteriormente afirma que el Municipio precisamente carece de esa competencia legislativa.

También menciona que la Legislatura local es la que le da existencia al Municipio, y luego se contradice diciendo que al Estado democrático sólo le corresponde reconocerlo e incorporarlo a su estructura.

Cambia su posición con relación a la descentralización y dice que en el Municipio “se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y que por eso sólo puede ser, mientras exista como Municipio, una zona descentralizada”.²⁰²

²⁰¹Ibidem, p. 196.

²⁰²Ibidem, p. 147.

Sostiene que el Municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El Municipio es una manera de descentralización “precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra”.

- d) Miguel Acosta Romero señala que el Municipio “es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud”, según se observa de su evolución histórica. En relación con la naturaleza jurídica del Municipio dice que “el Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal y a la vez que existe la Federación como Estado Soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno, y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal”.²⁰³

Con esto, Acosta Romero ubica al Municipio dentro de las entidades federativas así como señala la existencia de tres órdenes de competencia en nuestro sistema federal. Al comentar sobre la postura de algunos tratadistas en el sentido de que el Municipio es una descentralización administrativa por región, Acosta Romero señala que dicha aseveración resulta dudosa, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las entidades federativas resultando que estas últimas también serían organismos descentralizados por región. Dice que debe considerarse al Municipio como una de las esferas de competencia previstas en la Constitución dentro del Estado Federal. Que es una persona jurídica de Derecho Público, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular. Finaliza Acosta Romero señalando que: “el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y como tal debe estudiarse y no en el concepto anticuado de descentralización por región”.²⁰⁴

En Acosta Romero se encuentra la doble tendencia de, por un lado, considerar al Municipio como una sociedad natural, producto de la historia y de la evolución del hombre, así como el de una estructura político-administrativa que se encuentra regulada por la ley, y que se enmarca dentro del área de las entidades federativas.

²⁰³Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1981, p. 325.

²⁰⁴Ibidem, p. 327.

- e) José Francisco Ruiz Massieu dice que la cuestión del Municipio se ubica en la perspectiva de la descentralización de los procesos sociales y en la democratización de los sistemas institucionales. La naturaleza del Municipio es tanto política como administrativa; así como dicta actos de gobierno y sus órganos se integran mediante la voluntad popular, asimismo presta también servicios públicos. Señala Ruiz Massieu que “el Municipio, figura de la descentralización administrativa y política, no es un nivel de poder público que pueda equipararse a los poderes de la unión y a los poderes de los Estados, si se mira cuál es la naturaleza de la República Federal; es un sistema de gobierno formado por órdenes normativos y de competencia coextensos supeditados a la Constitución General e instituido convencionalmente”.²⁰⁵

Para Ruiz Massieu, la fórmula de repartición de competencias entre los dos órdenes, contenida en el artículo 124 Constitucional, enriquece la argumentación en relación a la naturaleza jurídica del Municipio. Las facultades no conferidas expresamente a la Federación se encuentran reservadas a los Estados. Es así como los Municipios caen en la órbita de los Estados y su reglamentación no es de la competencia de la Federación. “No debe perderse de vista en ese sentido que los poderes de los Estados se descentralizan a los municipios con la extensión y alcance que aquéllos determinen en sus respectivas Constituciones y leyes secundarias”. Antes de 1983, la competencia municipal se formaba prácticamente en su integridad por las facultades que les transferían los Estados. Son entonces los Municipios una modalidad de la descentralización política y administrativa de los Estados, sin embargo, no de todas las funciones del Estado, sino únicamente de la función ejecutiva. La descentralización de las funciones legislativas y jurisdiccionales al Municipio violaría el principio de división de poderes.

“El Municipio es una fórmula de descentralización política y administrativa y de la división territorial de los Estados, o sea que se trata de lo que los publicistas llaman un caso de descentralización territorial (en cuanto al ámbito de validez espacial) política y administrativa (por lo que hace al ámbito de validez material).²⁰⁶

Rechaza que la coloquial expresión de que México tiene tres niveles de gobierno signifique que Federación, Estados y Municipios posean el mismo rango constitucional. El Municipio no es soberano ni está revestido de autonomía, no se fija su competencia.

Finalmente, en relación a si el Municipio es o no una sociedad pre-estatal afirma que “si bien no admitimos el carácter natural y espontáneo de la entidad

²⁰⁵Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 247.

²⁰⁶*Ibidem*, p. 249.

municipal y la entendemos como una creación jurídica, hemos de admitir que su vocación es la de atender los asuntos que atañan a la colectividad municipal y que no sean del interés directo ni del Estado ni de la Federación”.²⁰⁷

Resumiendo, es el Municipio una modalidad de la descentralización política y administrativa de las entidades federativas. Descentralización que se entiende como una transferencia de competencias en detrimento del poder estatal en beneficio de las colectividades locales.

f) Juan Ugarte Cortés, sostiene una posición muy distinta a las aquí señaladas. Ugarte se basa fundamentalmente en las posiciones de Francisco de Victoria y Suárez, de la Escuela Jurídica española. Brevemente explica cuál es la posición de estos autores. Dice que toman como punto de partida la teoría aristotélica acerca de la naturaleza sociable del ser humano y la consecuente tendencia al asociamiento de hombres para formar comunidades. Existen dos etapas en el proceso de formación de la comunidad, la de inorganización y la de organización. La etapa de organización se consuma cuando una comunidad debe establecer el *pactum societatis* o acto constitutivo de la sociedad civil, mismo que transforma a la multitud inorgánica en persona jurídica colectiva a la que le corresponde el poder político como algo esencial. El poder civil emana de la propia sociedad y se transfiere su ejercicio a unos órganos desde el momento en que se resuelve constituir una sociedad civil. Al referirse a las clases de sociedad, distinguen entre las inorganizadas y las civiles; en cuanto a los fines, habla de sociedades, de fines incompletos o parciales, llamadas también sociedades imperfectas, y las sociedades de fines totales o completas, llamadas también sociedades perfectas.

Las sociedades inorganizadas son todas aquéllas que no pueden satisfacer por sí mismas las necesidades fundamentales que generan. Las sociedades civiles, que son sociedades perfectas, lo son, porque pueden ya hacer frente a todas las necesidades fundamentales de dicha sociedad.

En relación a la cuestión que quién es primero, si el Estado o el Municipio, Ugarte señala que tal respuesta es irrelevante, ya que ambos tienen algo en común y es que ambos son sociedades perfectas, ambos cumplen fines totales. Para Ugarte nuestros Municipios son efectivamente;

“comunidades básicas, efectos y consecuencias de esa natural tendencia de los seres humanos al asociamiento; son comunidades perfectas, porque salvo casos particulares, cada Municipio mexicano responde a un llamado primario de organización; cada

²⁰⁷Ibidem, p. 251.

Municipio tiene esos elementos propios de las sociedades perfectas, que hizo que el Estado les reconociera tales prerrogativas de autogobierno, autoadministración, y autosupervivencia”.²⁰⁸

Señala algo muy importante, con lo cual no está de acuerdo Ruiz Massieu y que es que los mismos Municipios son anteriores a la formación del Estado mexicano. Así lo señala al decir que:

“podemos convenir que estas comunidades básicas existen dentro del Estado mexicano, que no pueden subsistir por sí mismas, en virtud de la unidad nacional, de la determinación del espacio y del tiempo, que un día los propios Municipios contribuyeron a darle a este país. El Estado mexicano visto así, fue creado por los Municipios. Y algo de esto fue lo que ocurrió históricamente entre 1823 y 1827, cuando algunos Estados se autodeterminaron sobre la base del voto favorable de sus respectivos ayuntamientos, y los Estados luego firmaron el pacto de la Unión Federal, hecho éste, que dio fines especiales al Estado mexicano”.²⁰⁹

Al respecto, Ruiz Massieu señaló que:

“es evidente que los Municipios, surgidos antes de la eclosión del Estado mexicano, no intervienen en la institución del federalismo, ni les corresponde integrar el poder revisor ni la división municipal tuvo relieve para la formación del Constituyente originario de 1917”.²¹⁰

Al referirse a la posición de Carpizo en el sentido de que el Municipio puede ser contemplado desde el punto de vista de una descentralización política y como una descentralización administrativa por región, Ugarte comenta que quienes tal cosa afirman admiten que lo municipal es algo del gobierno federal y algo del gobierno de los Estados. Aquí cabe señalar que Ugarte le da un sentido distinto a la palabra descentralización que el que le da Carpizo. Ya hemos visto que Carpizo, al referirse a la descentralización política, piensa que se trata de una distribución del poder en dos órdenes de igual jerarquía; el federal y el de las entidades federativas. No toma la palabra descentralización en el sentido de descongestionar el centro hacia la periferia. Diferencias de semántica, únicamente.

Ugarte se opone a la tendencia de considerar al Municipio como un criterio formal de división territorial y de organización política y administrativa. Dice que los Municipios son para la Constitución;

²⁰⁸Juan Ugarte Corzá, *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 150.

²⁰⁹Loc. cit.

²¹⁰Ruiz Massieu, *ibid.* cit. p. 247.

“un fenómeno de la realidad, son una institución que se debe tomar como base de la organización política y administrativa de los Estados; son una región delimitada que debe servir de base física y material para la división territorial de los Estados. La Constitución no crea a los Municipios, porque éste es un fenómeno anterior. La Constitución toma ese fenómeno y lo considera base de algo y para algo”.²¹¹

Al Municipio hay que considerarlo como punto de partida, que hay que respetarle o devolverle su tradicional decoro y significación que consiste en:

“considerarlo, no como un criterio formal de organización política y administrativa, sino un fenómeno sociológico real de organización autónoma en lo político y en lo administrativo; así como considerar que los Estados hicieron a la Federación, y no al revés; es decir, en considerar que los Estados, por su parte, tampoco son producto de una división administrativa del Estado mexicano, sino que son parte del pacto mediante el cual, se consolida la unidad nacional o el Estado Federal Mexicano”.²¹²

Por último, define Ugarte al Municipio como:

“una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y auto-organizarse libre y democráticamente”.²¹³

g) Alberto Elguera, al respecto dice que:

“el Municipio o la municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”.²¹⁴

Todo Municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes. Dice que de todos sus elementos, el que mejor define al Municipio es el de su población.

“de esa aglomeración de gentes surge un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes que constituye la materia de un régimen local o municipal.

²¹¹Ugarte Cortés, *op. cit.*, 157.

²¹²*Ibidem*, p. 201.

²¹³*Ibidem*, p. 203.

²¹⁴Alberto Elguera, *Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1979, tomo XIX, p. 961.*

Sin embargo, no todo núcleo denso de personas ubicado en un territorio determinado y sujeto a una autoridad común, dependiente ésta, a su vez, de otra autoridad de mayor jerarquía institucional, constituye un municipio. A esto debe agregarse un elemento volitivo, una libertad jurídica de elección, sin la cual no existe municipio".²¹⁵

Continúa diciendo que debe contar también el Municipio con un territorio y con una autoridad común cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población. Para ello requiere un cierto grado de autonomía, que suele caracterizarse en los siguientes términos:

"1) La libre elección de sus autoridades por la población del Municipio; 2) La administración de sus propios intereses sin dependencia del Gobierno Central; 3) La autosuficiencia financiera.

El Municipio debe, además, tener un vínculo de subordinación con respecto al Estado. Considerar que el Municipio es anterior al Estado, es confundir la materia municipal con la institución municipal. Un Municipio independiente de todo Estado no es un Municipio sino un Estado, porque le falta ese vínculo de subordinación que caracteriza al Municipio. Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: "si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado". Por este motivo, las ciudades-estados que florecieron en la Grecia clásica y en la Europa del Renacimiento, no son Municipios, aunque contengan materia municipal".²¹⁶

h) Posada, en su libro "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", expone la siguiente idea.

"Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados merced o a causa, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios, que a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común —territorial y espacial— se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal".²¹⁷

²¹⁵Loc. cit.

²¹⁶Loc. cit.

²¹⁷Loc. cit.

- i) Un clásico que no puede uno dejar de estudiar al ver la materia municipal es “La Democracia en América”, de Alexis de Tocqueville. Al referirse a la comuna, afirma que “la Comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que haya hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna”. Continúa diciendo que “la sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”²¹⁸

Antes de plantear mi posición personal sobre el Municipio, considero oportuno hacer referencia a lo que en la Iniciativa de Reformas al artículo 115 Constitucional, enviada al Congreso por el Presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, se asentó con relación a la naturaleza del mismo. Posteriormente haremos una referencia más extensa de dicha iniciativa; por ahora, sólo nos referiremos a los conceptos que sobre la naturaleza del Municipio allí se vertieron.

- j) Para la iniciativa, el Municipio es una sociedad natural domiciliada que ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada a la idiosincrasia del pueblo.

“Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional, como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana... Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender, comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la fundación primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica... El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional;... A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en lo político... Estamos conscientes que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole, desde la Constitución, los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno; Federación, Estados y Municipios... En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nues-

²¹⁸Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, Trad. Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 78.

tra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40,41 y 124 de nuestra Carta Magna... Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en la realidad política mexicana, el Municipio Libre... Para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno... En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas''²¹⁹

k) Señalemos ahora cuál es nuestra posición en relación a la naturaleza jurídica del Municipio.

No existe una definición de Municipio que pueda ajustarse a todos los tiempos y a todos los espacios. Tampoco podemos pretender hablar de la naturaleza jurídica del Municipio en general. La concepción del Municipio que se tenía en Europa a principios del siglo pasado era muy diferente a la que existía en ese entonces en Estados Unidos de América. Para ello basta leer las explicaciones de Tocqueville en ese sentido. Con esto quiero decir que no pretendo dar una explicación o una definición del Municipio que sea aplicable a todos los ámbitos. Prefiero únicamente hablar de lo que el Municipio ha sido en México a lo largo de nuestra historia y de los perfiles que la institución municipal está tomando hoy en día. Estoy convencido de que el Municipio de hoy muy poco tiene que ver con el Municipio colonial. Para ello haré algunos comentarios.

El Municipio, como tal, llega a México a través de la Conquista. Es más, fue sin duda, el instrumento más útil del que hicieron uso los españoles no sólo para conquistar los nuevos territorios, sino para colonizarlos. El Municipio se implantó como una institución política en la que se creó primero el instrumento jurídico-político, que fue el ayuntamiento, y posteriormente se establecieron los lazos de vecindad. Esto es muy importante señalarlo. No fue la comunidad domiciliada anterior al instrumento jurídico, sino viceversa.

Si se quisiera explicar cuál era la naturaleza jurídica del Municipio de ese entonces, se podría decir que era una modalidad de la descentralización administrativa por parte del gobierno central que radicaba en la corona. Y digo únicamente administrativa y no política, porque el poder del Municipio no le era propio

²¹⁹Iniciativa de Reforma al Artículo 115 Constitucional de 6 de diciembre de 1982.

sino derivado. El único poder que existía era el del soberano; era en nombre de él y para su provecho y honra como se creaban los municipios. Por lo mismo, los Municipios de ese entonces eran una creación de la ley para una mejor administración del reino.

Sin embargo, esto sólo es válido para el caso mexicano. La colonización de Norteamérica se dio de una manera absolutamente diferente. En Norteamérica fue la comunidad inglesa la que al llegar a los nuevos territorios decide por un acto voluntario crear o establecerse como sociedad civil. Realizaron antes que nada un acto trascendente:

“Nosotros, cuyos nombres siguen, que, por la gloria de Dios, el desarrollo de la fe cristiana y el honor de nuestra patria, hemos emprendido el establecimiento de la primera colonia en estas remotas orillas, convenimos en estas presentes, por consentimiento mutuo y solemne, y delante de Dios, formarnos en cuerpo de sociedad política, con el fin de gobernarnos, y de trabajar por la realización de nuestros designios; y en virtud de este contrato, convenimos en promulgar leyes, actas, ordenanzas y en instituir, según las necesidades, magistrados a los que prometemos sumisión y obediencia”.²²⁰

Este es un ejemplo precioso para aquellos que piensan que la idea del contrato social de Rousseau es imposible.

Este fue el caso norteamericano, nada tiene que ver con el nuestro. Nuestro Municipio fue arraigándose poco a poco en la mente de nuestro pueblo, evolucionó a lo largo de nuestra historia colonial. El país creció y se pobló. La corona española no podía ya ejercer un poder directo sobre cada poblado. Es así como los municipios gozaron de relativa independencia en el manejo de sus asuntos.

A principios del siglo XIX y como consecuencia de la invasión francesa en España, los ayuntamientos mexicanos y en particular el de la ciudad de México jugaron un papel importantísimo en el movimiento de independencia. La creación de las diputaciones provinciales también propició de manera importante el fortalecimiento de la institución municipal. La comunidad municipal consideraba que su poder ya no era derivado del monarca, sino que su poder le era propio. Se comenzaban a manejar las ideas de la soberanía popular en contra de las ideas del poder divino. La soberanía radica en el pueblo y se ejerce para su beneficio. Fue en esos momentos cuando surge y se consuma la Independencia. Fue también, entonces, cuando se vota por el sistema federal. Algunos autores consideran que el Municipio no jugó ningún papel en la adopción del sistema

²²⁰Tocqueville, *ob. cit.*, p. 59.

federal. Por mi parte, creo fundadas las razones que explican que los municipios contribuyeron a la creación de los Estados, mismos que influenciaron de manera definitiva en la adopción del sistema federal.

En las diputaciones provinciales fue donde se votó por la constitución de algunas regiones en Estados, la intervención de los ayuntamientos fue definitiva. También es sabido que varios Estados amenazaron con separarse de la Unión en caso de que no se adoptara el sistema federal. Los Municipios fueron anteriores al Estado Federal; ya no era el Estado el que creaba a los municipios, sino los municipios los que crearon al Estado.

En el siglo XIX, las dos tendencias dominantes, liberales y conservadoras regularon al Municipio de manera diversa. En ninguna constitución federal se vio regulada la institución municipal; esto se debió a una apreciación rigurosamente federalista en donde se consideraba al Municipio de la estricta competencia de las entidades federativas. Mientras tanto las constituciones centralistas sí regularon al Municipio precisamente, porque lo consideraban de la competencia del Poder Central. Nuevamente las interpretaciones resultaban antagónicas. No es fácil precisar cuál era la concepción que de la naturaleza del Municipio se tenía en ese entonces. Para ello se requiere un estudio profundo de las constituciones de los Estados. Lo que resulta claro es que, para los conservadores, el Municipio seguía siendo, como en la Colonia, una descentralización administrativa, mientras que para los liberales se podría tratar de una descentralización política y administrativa de los poderes de los Estados, como diría ahora Ruiz Massieu.

La Revolución Mexicana consideró al Municipio como una de las grandes conquistas de dicho movimiento. Las otras dos fueron la materia agraria y la laboral. En el Constituyente de 1917 se podía apreciar, a pesar de grandes diferencias, un interés común y unánime por una mayor libertad, tanto política como económica por parte del Municipio. Se hablaba de un Municipio independiente, como base del gobierno libre. Sin embargo, ya en el momento de las realizaciones, las posiciones se diferenciaron y radicalizaron. Mientras gentes, como Jara y Medina, proclamaban un Municipio Libre y Autónomo, prácticamente independiente del Poder Estatal, había otros que lo reducían a la estricta competencia de las entidades federativas. No faltó quien solicitara la formación de un Cuarto Poder, el Poder Municipal.

Finalmente, dominó la posición que consideraba al Municipio de la estricta competencia de las entidades federativas. Se le consideró la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa de las entidades federati-

vas. Nuevamente se podría concluir que se trataba de una descentralización política y administrativa de los poderes estatales.

La idea de crear un tercer nivel de gobierno relativamente autónomo de los poderes estatales había ya surgido y creado adeptos. Varias reformas posteriores pretendieron fortalecer la capacidad económica de los Municipios, ninguna lo logró. Es la Reforma de 1983 al Artículo 115, sin duda, una de las más importantes de nuestro tiempo. Su importancia no sólo radica en que fortalece económica y políticamente al Municipio, sino que da un giro en la concepción del mismo.

Su iniciativa es rica en doctrina, son muchas las ideas que en ella se manejan pareciendo ser incluso contradictorias. Sin embargo, no lo son; muestran la etapa de transición por la que está pasando el Municipio.

Al decir que el Municipio es una sociedad natural domiciliada, lo hace desde un punto de vista sociológico. Acepta que el Municipio se basa en la naturaleza sociable del ser humano. Esa realidad encuentra su regulación como una unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional.

La iniciativa también se refiere al proceso de la centralización, aquí sí, visto como la concentración de la actividad política y económica en unos cuantos centros de desarrollo. Observa que la descentralización exige una redistribución de competencias de nuestro sistema federal. Habla de una redistribución entre las tres instancias del gobierno constitucional. Define al Municipio como la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con la misión del gobierno de la comunidad básica. Ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora y que para ello es necesario fortalecer a nuestro sistema federal. Señala que la institución adecuada para lograrlo es el Municipio.

La iniciativa busca revivir las ideas de los Constituyentes de 1917, particularmente de Jara y Medina. Esto quiere decir que se busca la autonomía política y económica del Municipio. Sin embargo, acepta o señala que la regulación de las comunidades municipales debe dejarse a las constituciones y leyes de las entidades federativas; pero éstas deben respetar ahora una cierta área mínima de competencias señaladas a favor del Municipio en la Constitución General de la República.

Considero que hay un cambio radical en la apreciación de dicha institución. Si en otras iniciativas la visión del Municipio había estado cargada de un alto contenido formalista, en ésta, considero que la tónica está en fijarse en el origen

social y natural de la institución. No con ello se quiere aminorar la importancia de las leyes en la constitución de la misma, sin embargo, es notorio el énfasis que se le da al origen social y natural del Municipio. Se pretende crear un nivel de gobierno relativamente autónomo en lo político y en lo económico; para ello fue necesario definir un marco de competencia municipal. Con esto estamos comenzando a vivir la transformación de nuestro sistema federal. Si por naturaleza el Estado Federal divide el ejercicio de su poder en dos órdenes iguales: el federal y el de las entidades federativas, ahora con la creación o confirmación de una tercera competencia, el sistema federal se dividirá en tres órdenes: Federación, Entidades Federativas y Municipio. Es claro que esto no existe como tal todavía, es notoria la diferencia entre los distintos órdenes, sin embargo, el rumbo es claro y la tendencia está marcada. Una lectura cuidadosa de la iniciativa, nos permite desprender estas conclusiones. Si la iniciativa no fue más clara y contundente en la exposición de su postura, se debió a que los grandes cambios necesitan de tiempo para ser digeridos. Las ideas están ya señaladas, la discusión está también abierta para el que la quiera tomar. A pesar de todo, la materia municipal sigue estando hoy en día regulada por las constituciones estatales, así como por sus leyes locales. Sin embargo hay ciertas competencias y facultades mínimas que las constituciones de los Estados tienen ahora que respetar en virtud de la Constitución Federal. Es así como se comienza a crear esta tercera competencia constitucional.

Resulta conveniente apuntar aquí, que si bien el Municipio contiene ahora un área de competencias mínima en donde la Federación y el Gobierno Local no deben intervenir, no por ello debemos dejar de reconocer que existen otras áreas en donde, sobre el mismo territorio concurren la Federación, la entidad federativa y el propio gobierno municipal.

Esto quiere decir que en nuestro sistema federal sobre un mismo territorio pueden concurrir tres órdenes jurídicos que juntos integran el orden jurídico nacional.

El Municipio tiene entonces una autonomía disminuida en relación a la entidad federativa, así como ésta la tiene en relación con el Estado Federal.

La autonomía municipal no debe nunca atentar contra la integridad de la entidad federativa de que forma parte; así como dichas entidades no deben atentar contra el Estado Federal Mexicano.

Como podemos apreciar con esta breve explicación, resulta imposible encontrar una definición de Municipio que comprenda a la institución a lo largo de todos los tiempos y en todos los lugares. Es una institución eminentemente popular y por ello absorbe las características y los matices que un pueblo en un

momento histórico le quiere dar. Sin embargo, hay que, por lo menos, tratar de definir a dicha institución en nuestro momento.

En la interpretación del Municipio existen dos tendencias extremas y opuestas. Una es la sociológica y jusnaturalista y la otra es la positivista. La escuela sociológica concibe al Municipio como una institución de derecho natural que nace como resultado de la naturaleza sociable del ser humano, así como de las necesidades que su asociación crea. No es el Estado el que crea al Municipio sino el que lo reconoce.

Por otro lado, la escuela positivista sostiene que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones que el propio Estado le delega, mismas que pueden ser ampliadas, reducidas o anuladas por él. El comienzo y el fin del Municipio se encuentra en la ley.

Ambas concepciones no pueden explicar, por sí solas, un fenómeno tan complejo. Más bien son concepciones complementarias que juntas nos dan una visión más aproximada del fenómeno municipal. El Municipio se integra por dos elementos primordiales: el agrupamiento humano, esto es, el hecho social; y el Municipio contemplado como institución jurídica. Son dos elementos y dos maneras de ver el mismo fenómeno. El continente y el contenido, la materia y la forma. No se puede dar una sin la otra. El hombre no es cuerpo ni alma, es la combinación de ambas. Así sucede en el Municipio, un agrupamiento humano desordenado y sin leyes no constituye un Municipio. Las leyes por sí mismas son incapaces de crearlo. Agrupamiento humano y leyes, son los ingredientes necesarios para el Municipio.

Por ello, cualquier definición de Municipio que pretende ser verdadera debe contener ambos elementos. Sabemos del riesgo de dar una definición propia de Municipio, sin embargo, debemos correrlo.

El Municipio mexicano es la comunidad humana básica asentada en un territorio determinado, jurídicamente constituida y organizada, para procurar su bien social y que depende en mayor o menor medida tanto de las leyes de la entidad federativa de que forma parte, como de las leyes federales que derivan de la Constitución General de la República.

Es una definición referida concretamente al caso mexicano. Pudiera parecer una definición de Estado y tal crítica sería válida. Simplemente sucede que el Municipio, como parte integrante de un Estado, en nuestro caso del Estado Federal, persigue los mismos fines. La diferencia entre el Municipio y el Estado estriba en sus diferentes poderes. El Poder del Estado, es soberano, el del Municipio,

8.2 Situación General del Municipio en México

Hemos hecho ya en el capítulo anterior una explicación sobre el proceso de centralización en México, sus consecuencias y las medidas que se han tomado para combatirlo. Queremos ahora, bajo el mismo criterio de la centralización, hablar sobre la situación que en el Municipio imperaba antes de la reforma al artículo 115 Constitucional de 1982. La centralización ha traído como consecuencia, por un lado, la concentración económica y política en determinados polos de desarrollo, y por el otro, ha traído la dispersión y la penuria en la periferia. Es a esta segunda consecuencia centralizadora a la que ahora nos referimos primordialmente. Queremos así asentar el panorama general del país al que se enfrentó la reforma al artículo 115 Constitucional. Esta última imagen contribuirá a redondear la idea de las consecuencias nocivas de la centralización y de la urgencia de descentralizar la vida nacional a través, principalmente, del fortalecimiento municipal.

En los últimos años México ha tenido un desarrollo regional desigual y desequilibrado. La explicación del por qué esto ha sido así, ya fueron dadas en el capítulo anterior. Por un lado, la concentración de la riqueza tanto material como humana; por el otro lado, el abandono de amplias zonas del país. Se ha concentrado la riqueza, la toma de decisiones, la actividad económica, la cultura y la población en unos cuantos polos de crecimiento; asimismo, se ha dejado progresivamente sin recursos y se ha limitado la participación ciudadana en vastas zonas del país. El Municipio no se ha escapado de las garras de la centralización; padece una centralización económica, fiscal, administrativa, política, jurídica y cultural. La centralización ha debilitado enormemente al Municipio y le ha quitado su papel de promotor del desarrollo de su comunidad. Tampoco cumple de manera satisfactoria su función de ser el gobierno más cercano al pueblo; la centralización ha desfigurado por completo al Municipio. Es urgente crear un nuevo concepto del Municipio, para ello es necesario fortalecerlo, reavivarlo, en pocas palabras, volver a la esencia del Municipio.

Antes de estudiar de manera particular los diferentes tipos de centralización que sufre el Municipio, quisiera dar algunos datos importantes que contribuirán a

pretende ser autónomo. Autonomía que no debe considerarse en su sentido estricto de atribución de darse sus propias normas y su propia organización, sino la de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad frente a los poderes públicos superiores.²²¹

La diferencia de dichos poderes se funda en la amplitud de los bienes que se persiguen. Aunque ambos persiguen el bien común público, uno resulta ser más amplio que el del otro.

La definición de Municipio se parece a la de Estado, porque el concepto de Estado y de Municipio son parecidos. El Estado y el Municipio son formas de organización política-jurídica de la sociedad. En ambos, existen los mismos tres elementos esenciales: población, territorio y gobierno. Y así como cuando hablamos de Estado, a veces queremos decir gobierno, asimismo el Municipio puede ser visto como la organización social misma, o como el gobierno de dicha organización. Y si hablamos de un tercer nivel de gobierno, estamos haciendo el símil de que el gobierno del Estado tiene tres niveles: el Federal, el de las Entidades Federativas y el de los Municipios. Asimismo, podríamos decir que la sociedad se organiza jurídica, política y administrativamente en tres tipos de sociedad que son: la sociedad federal o nacional, la sociedad estatal local y la sociedad municipal. Por ello, al hablar del Municipio, a veces lo hacemos de su gobierno y a veces de la organización social que con ese nombre se conoce.

Si antes de la reforma al Artículo 115 podía decirse —como lo afirma Ruiz Massieu— que el Municipio era una sola modalidad de la descentralización administrativa y política de las entidades federativas, hoy en día ya no cabe esa interpretación. Se busca fortalecer esa comunidad básica, para que se gobierne a sí misma, que recupere su autonomía política y económica, que sea la primera instancia de gobierno. No pretendemos caer en la tentación de decir que se convertirá en un poder soberano, ya que soberano sólo es el poder del Estado Federal. Sin embargo, el Municipio debe ejercer la parte de la soberanía que a él le corresponde.

²²¹Alberto Elguera, *ib. cit.* p. 964.

tener una imagen más clara de lo que el Municipio es hoy en día en México. Sobre todo nos ayudará a comprender que si bien el Municipio es un fenómeno nacional, no por ello es homogéneo. Que existe una gran variedad de tipos de Municipio y que cada uno de ellos sufre de problemas particulares y diversos.

Esta enorme diversidad responde en gran medida a las diferencias geográficas, climatológicas, y culturales que existen entre nuestros Municipios.

a) Tipología Municipal.

El territorio nacional tiene un total de 1'967,183 kilómetros cuadrados; de este total, 1,085 Municipios cuentan con menos de 200 kilómetros cuadrados cada uno, mientras que 435 exceden de los 1000 kilómetros cuadrados cada uno. Se sostiene que el 52.6 por ciento del territorio nacional se encuentra repartido en sólo 287 Municipios, correspondiendo el restante 47.4 por ciento a 2,091 Municipios y al Distrito Federal; por otro lado, el 40 por ciento de los Municipios cuentan con una población no mayor de 5 mil habitantes y tan sólo 80 Municipios tiene una población superior a los 100 mil habitantes. En 287 Municipios, que ocupan el 52.6 por ciento del territorio nacional, se localiza el 17.2 por ciento de la población total, mientras que el Distrito Federal, que representa menos del uno por ciento del territorio, cuenta con el 14 por ciento de la población y en los 2,091 Municipios se encuentra ubicado el restante 82.8 por ciento de la población.

De estos datos se puede desprender que el problema radica en la extrema concentración de los habitantes en espacios territoriales reducidos, en relación a la dispersión existente en el conjunto de los demás municipios. Esto dificulta el acceso de grandes núcleos de población a las oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, así como la procuración de un desarrollo equilibrado de las diversas regiones del país.

Son tan marcadas las diferencias entre los Municipios, que se ha pretendido formar una tipología municipal. No son iguales los Municipios urbanos que los rurales. Existen diferencias demográficas en cuanto al tamaño de la población y a su ritmo de crecimiento; diferencias también de lengua, por el número de dialectos que hablan; su infraestructura también es diferente, así como el tipo de servicios públicos que prestan; su actividad económica está en función de los diversos recursos económicos que posean. La administración municipal también cambia, se diferencia de Municipio a Municipio; depende de los recursos financieros que se obtengan así como de los niveles de enseñanza y especialización. Es así como se pretende llegar a una tipología municipal, en donde se agrupan los Municipios según sus características básicas, sociales, económicas, ad-

ministrativas, demográficas y culturales para hacer un adecuado estudio de los mismos y poder establecer un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales.

Raúl Martínez Almazán divide a los Municipios en cuatro tipos: urbanos, en proceso de transición, rurales y marginados. Señala algunas características especiales para cada tipo y que son las siguientes:

MUNICIPIOS URBANOS:

- Población preponderantemente urbana (más del 60%)
- Fuerte demanda de satisfactores;
- Altos valores del suelo urbano;
- Especulación del suelo en las áreas urbanas;
- Fuerza de trabajo y producción eminentemente industrial;
- Alto nivel de ingresos per-cápita en promedio;
- Contaminación ambiental;
- Altas densidades de población;
- Concentración de las actividades industriales;
- Crecimiento desordenado de sus localidades;
- Tendencia a la integración física entre localidades de varios municipios.

MUNICIPIOS EN PROCESO DE TRANSICION:

- Cambios en la estructura de los asentamientos humanos con tendencia a la urbanización;
- Fuerte presión sobre la infraestructura;
- Cambios en la dieta promedio con tendencia a la sustitución del consumo de maíz por otros productos;

- Densidades medias de población;
- Ingreso per-cápita de nivel intermedio;
- Producción compartida por el autoconsumo y el intercambio, principalmente de actividades primarias y manufacturas;
- Fuertes movimientos migratorios locales y hacia las áreas urbanas;
- Especulación con el suelo urbano;
- Incipiente actividad industrial.

MUNICIPIOS RURALES:

- Producción agrícola para autoconsumo;
- Bajos niveles de ingreso per-cápita promedio;
- Mínima comercialización de los productos agropecuarios;
- Bajas densidades de población;
- Incomunicación de gran parte de los Municipios;
- Emigración de la población a los principales centros de población.

MUNICIPIOS MARGINADOS:

- Fuerte dispersión de la población;
- Lejanía de los centros de población de mediana importancia;
- Falta de medios de comunicación;
- Inexistencia de infraestructura básica;
- Potencial económico no explotado;
- Pobreza en sus economías públicas;
- Inexistencia o inadecuación de sistemas de recaudación y gasto;

- Obsolescencia de la legislación que norma sus actos;
- Falta de organización interna y de la población.²²²

El 90 por ciento de los Municipios son rurales y abarcan el 32 por ciento de la población. El 6 por ciento es de transición entre lo rural y lo urbano y abarcan el 9 por ciento de la población y sólo el 4 por ciento de los Municipios es urbano, abarcando el 45 por ciento de la población.

Este es otro manejo de las cifras, pero que nos lleva a la misma conclusión de la extrema centralización y dispersión que sufre nuestro país.

Entremos de manera particular a los casos de centralización de que es víctima el Municipio comenzando por el de la centralización económica, ya que si el Municipio carece de autonomía política, se debe a que también carece de autonomía económica.

b) Centralización Económica.

La función principal del Municipio es la de ser el primer nivel de gobierno. Debe ser el promotor del desarrollo de su comunidad, debe encauzar a la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos. Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se ha visto mermado precisamente por la falta de recursos. Se ha verificado una centralización económica, administrativa y política, en los niveles superiores del gobierno, lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico y social de los Municipios. Todos los autores coinciden en que se ha generado un proceso de centralización económica de la federación, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales.

Los Municipios se han visto imposibilitados para cumplir con sus obligaciones a causa, entre otras muchas, del bajo nivel de ingresos de que padecen. Esto se debe en gran medida a la estructura de la distribución presupuestal e impositiva que priva a nivel nacional. Es la federación la que se lleva el monto más elevado de dicho ingreso, siendo el Municipio quien recibe la menor parte de los mismos. En la década de los sesenta, el ingreso total recaudado por la federación con respecto al presupuesto nacional fue de 85 por ciento, el de los Estados y territorios de 13 por ciento y el de los Municipios de 2 por ciento. Es por ello que la mayoría de los Municipios se enfrentan a crisis financieras que les impiden realizar, con sus propios recursos, las obras de servicios públicos y de-

²²²Raúl Martínez Almazán, *Tipología Municipal*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, 1986, tomo 18/19, págs. 65-66.

más obras que demanda la comunidad. No sólo existe una injusta distribución del ingreso en los Municipios, sino también una distribución desigual de los mismos, incluso dentro de una misma entidad federativa. La centralización económica ha propiciado el recrudecimiento de los problemas de los Municipios, con problemas tan graves como la falta de recursos financieros, la imposibilidad del ahorro y de la capitalización, el bajo nivel de bienes y de servicios, así como la escasa capacidad de endeudamiento y una deficiente organización administrativa.

Las localidades necesitan para su desarrollo de un adecuado financiamiento. Los únicos rubros productivos en los Municipios son los rastros y los mercados, así como el comercio y la industria. Es tal la pobreza financiera de los Municipios que sus ingresos, muchas veces, sólo son suficientes para cubrir los gastos corrientes de la administración en detrimento de los gastos de inversión. "Los Municipios no tienen bienes que le produzcan entradas, no existen bases económicas para fijar una cierta autonomía y autosuficiencia".²²³

Es por la misma incapacidad económica de los Municipios por lo que la federación interviene por medio de sus Secretarías de estado en áreas que le corresponden al Municipio. La federación ha venido a suplir, en no pocas áreas, al Municipio. El mayor volumen de inversión en obras públicas y fomento, ha correspondido siempre a la federación.

Asimismo, el centralismo provoca la emigración de las gentes mejor preparadas de las localidades, los cuales se desplazan a las grandes ciudades, ocasionando una escasez de fuerza de trabajo calificada. Se desplazan también recursos financieros y materiales, lo cual provoca una completa inactividad económica en el lugar, misma que contribuye a la pobreza financiera del Municipio.

En relación al presupuesto municipal se puede afirmar que en algunas ocasiones, éste dependía del favoritismo político del gobernador del Estado, mismo que respondía más a intereses particulares que a los de la comunidad en general. Algunos presidentes municipales no estaban interesados en la elaboración de su presupuesto, ya que sabían que finalmente éste dependería de la resolución del gobernador.

Esto que estamos señalando son las consecuencias de la forma como quedó redactado el artículo 115 Constitucional de 1917 en donde se le concedía a la legislatura local la facultad de señalar las contribuciones que formarían la hacienda Municipal.

²²³El Desafío Municipal, México, Instituto de Capacitación Política del PRI, 1982, p. 205.

Como consecuencia de la centralización, existe una desigual distribución de los ingresos, no sólo entre federación, estados y municipios, sino entre los municipios mismos. La mayoría de los ingresos y de los recursos van a dar a los Municipios más desarrollados económicamente, dejando un monto muy pobre para los Municipios menos desarrollados. Existen por lo mismo minimunicipios, faltos de recursos, y supermunicipios que concentran la mayoría de la riqueza. Estos supermunicipios son, por lo general, las capitales de los Estados que concentran en cada entidad la mayor parte de los ingresos, dejando al resto de los Municipios en un estado de penuria. Las capitales de los Estados se han visto beneficiadas por el establecimiento de empresas y de infraestructura, así como han tendido a concentrar la mayor parte de las participaciones de la federación. Todos estos Municipios son Municipios urbanos, en donde se refleja y reproduce el fenómeno de la centralización económica, política y cultural. Así como la federación centraliza con relación a las entidades federativas, también éstas centralizan en relación al Municipio. Así como la ciudad de México centraliza en relación a las demás ciudades o capitales de los Estados, así también éstas centralizan en relación al resto de los centros urbanos y de los centros rurales del Estado. Cabe apuntar, aquí también, que dicho fenómeno se repite en cada Municipio en relación con la cabecera municipal. Un Municipio se integra por la cabecera municipal y por un conjunto de comunidades, ya sea urbanas o rurales. La centralización de la cabecera municipal con relación al resto de las comunidades refleja el esquema centralizador de todo el país.

La regionalización política, en otras palabras, la regionalización municipal, no está relacionada con la regionalización económica.

“La distribución político-territorial no ha tomado en cuenta el desarrollo económico del país. En algunas regiones las cabeceras del Municipio están colocadas en lugares de buen clima, pero improductivas, y en el resto del territorio municipal, hay tierras ricas potencialmente pero insalubres, produciendo como resultado que las cabeceras municipales vivan de los pequeños impuestos de producción de la mayoría de los habitantes del Municipio que carecen de servicios públicos elementales”.²²⁴

“Este desfase entre la regionalización política y la regionalización económica trae, entre otras consecuencias, el desarraigo de los habitantes de su vida local tradicional y la lasitud creciente en las actividades municipales”.²²⁵ Existía una ausencia total de planeación de la economía municipal. Se desconocían los recursos tanto naturales como humanos con que contaba el Municipio. La

²²⁴Ibidem, p. 209.

²²⁵Loc. cit.

consecuencia principal de la penuria económica es que le resta a las autoridades municipales poder de decisión en cuanto al desarrollo de sus propias localidades, pasando ésta a ser cada vez más una atribución de la federación y de los gobiernos de los Estados. Esto trae como consecuencia la pérdida de la autonomía política.

La desigual distribución de la actividad económica en el país ha ocasionado que ni en los centros urbanos, ni en la periferia, exista suficiente actividad para dar empleo al número creciente de mexicanos. La centralización ha hecho a la economía ineficiente y a nuestro país improductivo. Ha contribuido a la creación de Municipios pobres que entran en un círculo vicioso. No producen porque son pobres, y son pobres porque no producen. No tienen recursos para financiar su desarrollo y esa falta de desarrollo imposibilita que el Municipio pueda hacerse de ingresos para estimular su actividad económica. Esa falta de actividad económica propicia el desempleo, mismo que provoca la emigración de la población nativa hacia regiones o Municipios más desarrollados. Esa emigración es causa a su vez de que el Municipio no cuente con los recursos ni naturales ni humanos que le permitan un desarrollo económico equilibrado. Se forma así un círculo vicioso del que parece no haber salida. El Municipio está destinado de esta manera a vivir siempre pobre y a ser fuente de las inmigraciones que llegan a diario a los centros urbanos. “La inactividad económica provoca el desaprovechamiento de los recursos naturales, lo que trae aparejado, en muchas ocasiones, la destrucción ecológica de varias zonas. Un ejemplo de ello es el abandono de tierras agrícolas, las cuales, al no ser trabajadas, sufren un proceso de erosión que culmina en la pérdida de esas tierras para el proceso productivo”.²²⁶

c) Centralización Fiscal.

Dentro del mismo contexto de la centralización económica nos referimos ahora a la centralización fiscal. Cabe señalar que algunas de las circunstancias que aquí expondremos comienzan afortunadamente ya a cambiar. Sin embargo, creemos necesario exponerlas tal y como se encontraban antes de la reforma del Artículo 115, de enero de 1983.

Existía una marcada desigualdad entre la captación de los impuestos por parte de la federación, de las entidades federativas y de los Municipios. La mayor parte de los ingresos de la federación es vía impuestos, lo cual incide en un bajo ingreso de los mismos por parte de los Municipios. Sin embargo, la centralización impositiva tenía y tiene, hasta cierto punto, su razón de ser, ya que se dice

²²⁶ *Ibidem*, p. 266.

que la concentración de recursos permite, en un proceso de planeación, la visión completa del financiamiento del gasto público. El sistema de participaciones federales conllevaba una serie de limitaciones tanto a Estados como a Municipios, ya que las decisiones sobre el monto a recibir eran centralizadas por parte de la federación. Las participaciones que reciben los Municipios dependen de las legislaturas locales, así como de la Secretaría de Hacienda. Al respecto existen algunos datos interesantes. Los ingresos que la federación otorga al Municipio habían disminuido en proporción inversa al aumento del aparato estatal central.

“En el régimen del Presidente Calles, de los ingresos federales, el 8 por ciento fueron asignados a los Municipios; en el de Cárdenas bajaron al 6 por ciento; en el de Avila Camacho, al 4 por ciento; en el de Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos, al 3 por ciento; en el de Díaz Ordaz y Echeverría al 1.6 por ciento; en el de López Portillo, la situación se agravó a tal grado que hubo una especie de toma de conciencia y se implantaron una serie de medidas para revertir esta tendencia y se elevó un poco el ingreso federal hacia los Municipios”.²²⁷

La escasa participación que reciben los Municipios, sumada a sus escasos ingresos por otras vías, profundiza la incapacidad financiera de los mismos. Los Municipios se ven obligados a recurrir a la federación para pedirle un subsidio directo o le encargan la realización de las obras públicas necesarias. Otros ingresos de los Municipios, como los productos, aprovechamientos y derechos no resultan suficientes. De los ingresos recaudados por la federación, no todos regresaban a los Estados como dinero, sino que parte de ellos regresaban vía proyectos de obras y servicios. En otras palabras, a través de la inversión. Esto ocasionó que la federación jugara un papel mucho más importante, en los proyectos de inversión, que los propios gobiernos municipales.

Se ha establecido una enorme variedad de gravámenes de carácter municipal, cuyo objeto del cobro muchas veces no existe, ocasionando inconformidad y malestar entre los contribuyentes. El problema fiscal en México, siempre ha sido delicado. Ha existido duplicidad en el cobro de los impuestos y por ello ha sido necesaria una política de coordinación fiscal. Se requiere una mejor delimitación de las áreas tributarias. Un paso muy importante se logró ya con la reforma al artículo 115 Constitucional en su fracción IV donde, de manera clara, se habla de los ingresos a que tiene derecho el Municipio.

Existe también una falta de organización administrativa en la hacienda municipal, lo cual provoca una irregular percepción de los ingresos, así como un alto

²²⁷Raúl Olmedo, *La Problemática del Municipio en México*, Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, 1984, p. 124.

porcentaje de evasión. Debido a esa misma mala administración, el gasto público municipal se realiza de manera inadecuada. Pocos ingresos y mal gastados van en detrimento de la comunidad.

d) Centralización Administrativa.

La centralización económica de la federación trajo como consecuencia una centralización administrativa de la misma. Esta limita, de manera notoria, la participación de la administración estatal y de la administración municipal. Gran parte de las obras que se realizan en los municipios son hechas por las Secretarías de estado o por algunas empresas u organismos descentralizados. "La creciente incapacidad económica y administrativa del Municipio reduce cada vez más, las funciones políticas de las autoridades del ayuntamiento, socavándose con esto, el ejercicio pleno del poder local".²²⁸

Como ya antes lo señalamos, existen reflejos del centralismo también a nivel municipal. Los gobiernos municipales dan mayor atención a la cabecera municipal en detrimento de los conglomerados rurales, enfocándose más en los servicios propiamente urbanos que en los sistemas productivos agrícolas. En la cabecera municipal se concentra gran parte de la población del Municipio, así como las fuerzas reales de poder, incluyendo a la prensa, lo cual presiona a los ayuntamientos para que allí se realicen la mayoría de las obras e inversiones.

Existe una deficiente administración municipal que, en opinión de algunos estudiosos, tiene sus orígenes en tres causas: 1) La pulverización municipal; 2) La corta duración del periodo de gobierno municipal; 3) Falta de capacitación administrativa de los servidores públicos municipales.

1) La pulverización municipal, es un fenómeno producto del desequilibrio regional y se hace evidente al ver el número de Municipios existentes en una entidad federativa, en relación con su extensión territorial. Existen grandes Estados de la República con muy escasos Municipios. Tal es el caso de Baja California Sur, que con 72,465 kilómetros cuadrados, se divide únicamente en 4 Municipios, mientras que el Estado de Oaxaca, con 95,364 kilómetros cuadrados tiene 570 Municipios. Estas diferencias responden también a cuestiones históricas, así como a la diversidad de población y a la geografía. Sin embargo, se llega con esta división excesiva al absurdo, provocando sistemas administrativos ineficientes. Existe demasiada administración para el tama-

²²⁸El Derecho Municipal, ob. cit., p. 224.

ño de la población. La mayoría de esos municipios, si tomáramos en cuenta únicamente el factor población, no se justificarían. Sin embargo, varios intentos se han realizado para reestructurar el conglomerado municipal, concretamente en Oaxaca, y la población se ha resistido considerando que se les afecta en derechos ya adquiridos. Muy difícil resulta cambiar la mentalidad de estas gentes, en donde han vivido ellos y sus antepasados, ya por varios años. Sin embargo, es evidente que tal situación eleva los costos de la administración y dispersa el gasto en detrimento de la misma comunidad.

- 2) El corto periodo de gobierno de los ayuntamientos es, según algunos, otro motivo de la ineficiencia de la administración municipal. Lo que se alega es que en tan poco tiempo es difícil realizar obras de determinada importancia ya que las autoridades se ven presionadas a terminarlas dentro de su periodo de gobierno. Resulta difícil emitir una opinión al respecto, ya que no siempre es cuestión de tiempo, sino de aprender a continuar con las obras de los gobiernos anteriores. En este sentido, debemos de incrementar el esfuerzo.

- 3) Es evidente que existe una falta de capacitación de las autoridades municipales. Esto se debe, en gran medida, al bajo nivel educativo de las mismas. El 90 por ciento de nuestros Municipios son rurales, además, el promedio de educación del mexicano, no rebasa el sexto año de primaria. El campo se ha visto marginado, y con ello, también están marginados de la técnica administrativa sus ayuntamientos. Pocos recursos y mal administrados van en detrimento de la comunidad. Una mala técnica administrativa ocasiona un mal manejo de los fondos municipales, así como la elevación de los gastos por administración y la incompetencia en la realización de las obras que necesita la comunidad. Es por ello, que el gobierno federal se ve en la necesidad de intervenir, afectando el área de competencia de las autoridades municipales. La ineficiencia administrativa, es tal vez uno de los resultados más palpables de la centralización que padece el país. El campo, las áreas rurales, no son atrasadas por propia elección. Las áreas rurales, se han sacrificado involuntariamente para propiciar el desarrollo de nuestra industrialización. No existen mexicanos flojos y mexicanos trabajadores. Donde sí hay diferencia, es en los medios de que unos disponen para realizar su obra. Si el campo está atrasado y con ello sus comunidades, es culpa de todos nosotros. No podemos seguir permitiendo que haya mexicanos de primera y de segunda. Todos debemos realizar un gran esfuerzo para igualar las oportunidades. Y entonces sí, con las mismas oportunidades veremos quiénes quieren ser mexicanos de primera y quiénes de segunda.

e) Centralización de los Planes de Desarrollo.

Si es la federación la que ha concentrado los ingresos, así como la capacidad administrativa, es evidente que es ella también la que está mejor capacitada para dirigir el proceso de planeación. Si a esto le sumamos que la mayoría de los Municipios carecen tanto de recursos como de capacidad administrativa, entonces comprendemos que así haya ocurrido el fenómeno. Las consecuencias de una economía centralmente planificada, comienzan a dejarse sentir en los otros dos niveles de gobierno, que son los que tienen un contacto más directo con las necesidades de la población, y sin embargo, no participan en el proceso de planificación. Esto se refleja inmediatamente en las comunidades, ya que las inversiones que la federación realiza no responden siempre a las necesidades de la comunidad.

En una de mis visitas por la República Mexicana en búsqueda de un contacto más directo con la realidad municipal, recuerdo cómo el regidor de un Municipio de Sonora me planteaba, cómo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos no había escuchado las peticiones de la comunidad respecto a dónde perforar un pozo de agua. Los técnicos de la Secretaría, querían hacerlo en un lugar que a juicio de la comunidad resultaba muy retirado y alegaban además, que en esa área, no había agua. Los técnicos se empeñaron en sacar adelante su proyecto y efectivamente perforaron el pozo sin el acuerdo de la comunidad. Allí está el pozo, sin agua y sin quien lo use. “¡Es que no nos hacen caso!” me dijo el regidor.

Estos son los resultados de una planeación ajena a las verdaderas necesidades de la comunidad. Para un técnico sentado confortablemente desde sus oficinas de la capital, no es posible comprender el drama que implica una equivocada decisión en materia de inversiones. Así sucede a diario, en toda la República Mexicana, con consecuencias económicas y políticas desastrosas. Si las autoridades estatales juegan un papel reducido en la planeación nacional y en su propia planeación estatal, ni qué decir de la participación de las autoridades municipales. Estas están sometidas tanto al gobierno local, como al gobierno federal. No hace muchos años, en un Estado de la República Mexicana, tenía más influencia y poder de decisión el director de una empresa paraestatal, que el propio gobernador del Estado. Estos son fenómenos que ya no pueden darse en un país del tamaño y de la importancia de México.

Tratamos primero, el tema de la centralización económica por considerar que es por la ausencia de autonomía económica, por lo que el Municipio carece también de autonomía política. Esto se dijo con toda claridad en el Constituyente de 1917, “no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no

demos libertad política y restringamos hasta lo último la libertad económica''. Es así, como llegamos ahora a tratar el tema de la centralización política en el Municipio.

f) Centralización Política.

''El sistema político mexicano se caracteriza en nuestros días por una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, la cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al Municipio le corresponde el último escalón. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía política que padece el Municipio''.²²⁹

Es evidente que la injerencia política y económica tanto de la federación como de los gobiernos locales, atenta y anula la autonomía política y la economía municipal.

Hemos visto que a nivel nacional, la centralización es el peor enemigo de la democracia. Y vemos a la democracia como la forma de gobierno en donde se da la mayor participación ciudadana en el planteamiento de sus problemas, en la resolución de las acciones a tomar para resolverlos, y en la ejecución de las mismas. Contra esto, atenta la centralización económica y política. La centralización también ha provocado una desigual distribución de los ingresos a lo largo del país y esto también es antidemocrático. La centralización inhibe y cancela las libertades, nada más atentatorio contra la democracia.

La centralización administrativa y de los planes de desarrollo por parte de la federación trae consecuencias políticas importantes. Si el gobierno municipal carece de capacidad para dirigir los asuntos de su localidad, entonces la población se desanima, surge la apatía y la indiferencia.

''La falta de autonomía política de los Municipios, es un elemento más que obstaculiza la participación política de los ciudadanos para mejorar su localidad, pues al ver que las decisiones que atañen directamente a su instancia de gobierno son tomadas y responden a intereses de fuera, no ven ningún sentido en mantener una participación política activa''.²³⁰

Con la centralización pierde uno el sentido de comunidad, de vivir en familia y entre amigos, surge la ley de la selva, en la que cada quien vigila por su propio interés. La apatía y la indiferencia no son buenas herramientas para superar

²²⁹Ibidem, p. 85.

²³⁰Ibidem, p. 100.

los problemas de la comunidad, ni para aspirar a incrementar los niveles de vida de la población. Por el contrario, provocan abusos de autoridad, corrupción, cacicazgos, elementos todos contrarios al interés general. Si la ciudadanía no está vigilante, surgen las imposiciones de funcionarios, la comunidad se desorganiza, pierde su sentido y su razón de ser.

“La imposición de autoridades del ayuntamiento por la influencia de cacicazgos o de otros intereses privados, ocasiona que los habitantes del Municipio pierdan interés por participar activamente en la vida política. Así se forma un círculo vicioso en el que la falta de participación popular permite que se reproduzca el caciquismo, la corrupción, la falta de autonomía política, etc., y estos elementos, a su vez, provocan un desinterés en la gente por participar activamente en la vida política”.²³¹

Además de la apatía política surge una apatía general de la comunidad, de participar también en el mejoramiento de la misma. Cuando se pierde la confianza en las autoridades, se pierden muchas cosas. Primero se crean dos bandos. El gobierno y la población. Unos contra otros. Pareciera que se tratara de dos razas completamente diferentes. La sociedad se polariza, se distorsiona la realidad de las cosas. Pero esto no es casual, la gente tiene necesidad de creer para poder vivir. Pero la fe también tiene un límite y una vez que se pierde, cuesta enormes esfuerzos volverla a recuperar. Esta polarización de la sociedad no sólo no beneficia a nadie, sino que comienza a crear fenómenos de desconfianza generalizada en las autoridades, en el gobierno y en el país. Y esto es un error terrible, pues si bien el gobierno es uno de los elementos del Estado, la autoridad, no por ello es el Estado mismo. Si observamos errores o fallas en nuestros gobernantes es a ellos a quienes les debemos de reclamar y no al país. El país es nuestra casa, nuestra morada, es de todos, todos tenemos que cuidarlo. Pero en fin, así sucede, se pierde confianza en el gobierno y se pierde confianza en el país. Esta es la realidad, no verlo así, sería engañarnos. Es por ello que la centralización política trae consecuencias muy serias a nivel de seguridad nacional. Se crea un malestar general de la población, mismo que puede ser utilizado por los enemigos de México, tanto de dentro como de fuera. La centralización política atenta contra nuestra soberanía y contra nuestra independencia. Si en algún momento se justificó, ahora se justifica descentralizar la vida política de nuestro país. Hay que descentralizar el poder.

Lo anteriormente señalado es la esencia del problema, existen otras causas de la falta de autonomía política. Entre ellas, está la escasa participación de los partidos políticos a nivel de las contiendas municipales. Hasta antes de la reforma

²³¹Ibidem, p. 86.

de 1983, el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos estaba restringida a aquellas poblaciones que rebasaran los 300 mil habitantes.

También existía la posibilidad de que los gobernadores o las legislaturas de los Estados pudieran destituir a los ayuntamientos sin más requisitos que el de su voluntad. También la reforma al Artículo 115 consideró esta situación, e hizo campos importantes.

g) Centralización Cultural.

Otro efecto de la centralización económica y política es la centralización cultural. Sucede lo mismo que en las otras manifestaciones de la centralización. Es la ciudad de México el gran centro cultural del país. En ella se encuentran la mayoría de las universidades, museos, teatros, cines, exposiciones, salas de arte, centros culturales, así como viven en ella gran parte de la clase intelectual de nuestro país. Aquí se editan varios millones de libros al año, se pueden observar colecciones de todas partes del mundo; en resumen, hoy en día la ciudad de México es una de las ciudades con mayor actividad cultural del mundo. Y esto es así porque la ciudad es hoy en día la ciudad más grande del mundo.

Todo esto está muy bien. Qué bueno que en México exista una vida cultural que satisfaga las exigencias de todo el público. Lo que no es tan bueno, es que no observemos lo que en materia de cultura se hace en el resto del país. Nuevamente, la ciudad de México ha querido imponer su concepto de cultura en todo el territorio nacional. México es actualmente un país mayoritariamente urbano, grandes cambios ha experimentado nuestra población. Sin embargo, aún una tercera parte de la misma vive en el campo. Allí existe otra manera de apreciar la vida, existen otros valores, otros ritmos, otras metas. No es posible tener una visión única, culturalmente hablando, en nuestro país. Existe, como ya hemos señalado, una enorme diversidad regional con su consiguiente diversidad cultural. En los niveles de educación primaria y secundaria han prevalecido modelos diseñados para el medio urbano que no contribuyen a la solución de los requerimientos de la mayoría de la población rural. Esto va en detrimento no sólo de nuestra cultura nacional sino de nuestros niveles de vida.

México está formado por muchos mexicanos. Aquellos que hemos tenido la oportunidad de viajar por él hemos constatado que existen diferencias entre los habitantes de Yucatán y los de Sonora, por citar un ejemplo. Estas diferencias son históricas, son producto de los distintos mestizajes que se dieron. En esos territorios existían pueblos indígenas diversos. Físicamente, incluso, también son diferentes. Los climas contribuyen a que sus actividades productivas varíen y la

cercanía o lejanía con los Estados Unidos de Norteamérica también les afectan. Sin embargo, ambos son mexicanos, ninguno lo es más o menos. Existe un común denominador que es la nacionalidad, sin embargo también existen diferencias. Hay que reconocerlas, hay que explotarlas, hay que gozarlas. Por ello no se justifica tratar de implantar una visión única del país. No es posible seguir permitiendo que la inteligencia de los Estados se siga viniendo a estudiar a la capital de la República. No es posible seguir pensando que sólo nuestro modo de vida es el correcto y que hay que implantarlo. No es posible seguir desconociendo lo que en el interior de la República se hace en materia de cultura. No debemos permitir la desaparición y extinción de nuestros pueblos indígenas. Todo esto es parte de nuestro patrimonio nacional.

Existe también una penetración cultural extranjera que pretende convencernos de la bondad de otros sistemas de vida. En la medida en que nos hallen desunidos, podrán penetrar. En la medida en que nos apenemos de nuestro pasado y de nuestro presente nos invadirán. México ha sido víctima de la influencia creciente de una sociedad de consumo y hemos pretendido tener niveles de vida y de consumo que no van de acuerdo con la capacidad productiva de nuestro país ni con nuestra historia y tradiciones. Nuevamente esto es peligroso, se crean visiones erróneas de hacia donde debe caminar el país. Unos creen que el modelo a seguir es convertirse lo más similar posible a alguna potencia extranjera; nada más falso y alejado de la realidad. Nuevamente la sociedad se polariza culturalmente y trae las mismas consecuencias que la polarización política.

Si el Municipio se ve imposibilitado para dirigir su actividad productiva así como su accionar político, es lógico suponer que poco puede hacer en materia de cultura. Hasta tiempos recientes, la cultura se ha visto como un área reservada a ciertos grupos privilegiados y no como lo que es “el conjunto de valores, expresiones y tradiciones, resultado de la creatividad individual y de la experiencia colectiva”.²³²

En el Programa Nacional de Educación 1983- 1988 se señalan algunos conceptos interesantes que creo adecuado aquí asentar. Señala que las acciones culturales se han concentrado en las grandes ciudades beneficiando a las clases sociales más favorecidas del medio urbano. Que el desarrollo económico y el desarrollo cultural se han desvinculado. “El gran desafío a que se enfrentará el país en los próximos años será el de dar al desarrollo una dimensión cultural, para sa-

²³²Programa Nacional de Educación, Cultural, Recreación y Deporte 1984-1988, México, SEP, 1984, p. 27.

tisfacer las necesidades de la población en este aspecto y fortalecer los rasgos distintivos de nuestra identidad nacional”.²³³

Añade también que “en las últimas décadas el impacto de las acciones culturales de las sociedades industrializadas se ha hecho más intenso y penetrante a través de los medios de comunicación masiva, lo que ha contribuido a relegar todavía más a nuestras culturas étnicas y populares, y en general a la cultura nacional”.²³⁴

Gran parte del problema de México, desde el punto de vista económico, encuentra sus raíces en el problema educativo. Somos una sociedad todavía pobremente educada a pesar de los enormes esfuerzos que se han realizado a lo largo de nuestra historia. En la medida en que fortalezcamos nuestro sistema educativo, en esa misma medida estaremos también fortaleciendo a México. Coincido plenamente en la idea expuesta en dicho programa con relación a la cuestión cultural. Debemos orientarnos a precisar “un nuevo concepto de cultura, en el cual tengan cabida los bienes tangibles e intangibles que expresan una concepción del mundo, un modo de ser y de vivir; las tradiciones, costumbres, valores, símbolos, creencias, hábitos, aspiraciones, conocimientos, técnicas y prácticas de todos los estratos sociales y de todas las comunidades étnicas que integran nuestra nacionalidad”.²³⁵

²³³Loc. cit.

²³⁴Loc. cit.

²³⁵Ibidem, p. 21.

Contenido

Capítulo IX	
CAMBIO JURIDICO Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	
	299
9.1 INICIATIVA DE REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	302
9.2 ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL REFORMADO	311
9.3 CENTRALIZACION ECONOMICA Y EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	316
a) Centralización Fiscal	316
1) Fortalecimiento de la Hacienda Municipal	316
2) Las Participaciones Federales	318
b) Centralización Administrativa	319
c) Centralización de los Planes de Desarrollo	321
9.4 LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y EL NUEVO ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	324
a) Desaparición y Suspensión de Ayuntamiento.....	324
b) Representación Proporcional en los Ayuntamientos	325
c) Facultad Reglamentaria	325
9.5 FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.....	328
a) ¿Cómo Democratizar al Municipio y por qué?	328
b) Factores Determinantes en el Fomento de la Participación Ciudadana	330
1) Comunicación Social	331
2) El Sistema Educativo y el Municipio	332
3) El Trabajo Colectivo Voluntario y el Municipio	332
4) Los Centros Integradores de Tabasco	333

CAPÍTULO IX

CAMBIO JURIDICO Y

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

En el capítulo anterior nos hemos referido a las consecuencias negativas tanto económicas, como políticas y culturales que trajo la centralización en el Municipio. De esta manera, ya hemos hecho una descripción sintética sobre la centralización en México, tanto a nivel nacional como a nivel regional y municipal.

Fueron estos los clamores que se manifestaron con mayor insistencia a lo largo de la campaña política de 1982. La descentralización de la vida nacional fue una exigencia general, tanto de los centros urbanos, con enormes concentraciones poblacionales, como de las zonas más dispersas de nuestro país.

Fue así como la iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional del Presidente Miguel de la Madrid pretendió dar respuesta a dicha exigencia. A continuación exponemos el texto completo de la iniciativa enviada al Senado como Cámara de origen el día 6 de diciembre de 1982.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz, de la división de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en el que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, 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 deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran 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.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar 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. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun 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 cédula Municipal tanto en autonomía económica como política.

En el capítulo anterior nos hemos referido a las consecuencias negativas tanto económicas, como políticas y culturales que trajo la centralización en el Municipio. De esta manera, ya hemos hecho una descripción sintética sobre la centralización en México, tanto a nivel nacional como a nivel regional y municipal.

Fueron estos los clamores que se manifestaron con mayor insistencia a lo largo de la campaña política de 1982. La descentralización de la vida nacional fue una exigencia general, tanto de los centros urbanos, con enormes concentraciones poblacionales, como de las zonas más dispersas de nuestro país.

Fue así como la iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional del Presidente Miguel de la Madrid pretendió dar respuesta a dicha exigencia. A continuación expondremos el texto completo de la iniciativa enviada al Senado como Cámara de origen el día 6 de diciembre de 1982.

9.1 *Iniciativa de Reformas al Artículo 115 Constitucional*

“El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya delineado en los *calpullis* de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixtecozapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la Conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de La Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

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

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

Es evidente que nuestra práctica dio 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.

Estamos conscientes, que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro código político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco de este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que: "cuando cambia la constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidos por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de la libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del Pacto Federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, su grado de desarrollo y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad

La descentralización exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz, de la división de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en el que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, 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 deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran 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.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar 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. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun 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 cédula Municipal tanto en autonomía económica como política.

administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades Municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión 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 puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República. No sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, 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 superado el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurarlo por fracciones, para que por razón de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o Entidades Federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país en congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las Entidades Federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la fracción I, recogiendo principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con 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 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. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles 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.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que 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.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los mismos.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponde y la incapacidad manifiesta de algunos Ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que debe tener la in-

cumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así en la fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término como concepto originario, del artículo 115, la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previniendo que en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos Municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o em-

presas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencias lógicas del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles, y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubieren autorizado.

Otro importante aspecto en que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del Artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

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

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores, tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes esta-

tales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos Municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento Municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la fracción X se propone la facultad para que la Federación 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 lo hiciera necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de los convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.²³⁶

Hasta aquí la iniciativa enviada por el Ejecutivo al Senado de la República con objeto de reformar el artículo 115 Constitucional. Podemos apreciar en ella que la descentralización de la vida nacional encuentra su fundamento en el Municipio Libre. A continuación exponemos el artículo 115 Constitucional ya reformado.

²³⁶Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.

Dicha iniciativa fue enriquecida en el proceso legislativo siendo posteriormente aprobada. El nuevo texto del artículo 115 Constitucional, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983. A continuación hacemos copia textual de dicho artículo reformado.

9.2 *Artículo 115 Constitucional Reformado*

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido 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, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinan según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación

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

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

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

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

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los 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, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

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

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en 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 periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo 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 en principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.²³⁷

Con la reforma al artículo 115 Constitucional se cumplió la primera etapa de la Reforma Municipal. Dicha reforma consiste de tres diversas etapas. La primera de ellas, fue precisamente la reforma del artículo 115 Constitucional realizada, como ya se mencionó, en febrero de 1983. La segunda etapa, realizada en 1983, consistió en la incorporación de las nuevas atribuciones que señalaba el artículo 115 Constitucional en las constituciones y leyes orgánicas de las entidades federativas. Al respecto, podemos señalar que aunque todas siguieron el mismo espíritu de la reforma, lo regularon de manera diversa. Algunas constituciones de los Estados sólo se limitaron a hacer una copia textual del artículo 115 Constitucional; otras ampliaron el sentido de la reforma. Resulta interesante dar lectura, aunque sea de manera rápida, a las constituciones estatales en lo referente a la cuestión municipal.

La tercera etapa, en la que se encuentra ahora la Reforma Municipal, es probablemente la más importante. Consiste en incorporar las nuevas atribuciones de

²³⁷Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1987, págs. 95-99.

los municipios en los ordenamientos y reglamentos que rigen su propia vida municipal. Se ha avanzado en este sentido, sin embargo, es necesario hacer un esfuerzo adicional para darle plena vigencia a la Reforma Municipal.

Si bien para nuestro estudio nos interesa la Reforma Municipal en su aspecto global, ante la imposibilidad de hacer un estudio exhaustivo de las tres etapas por las que ha atravesado dicha reforma, pretendemos sólo hacer mención de los cambios fundamentales que se originaron como consecuencia de la reforma al artículo 115 Constitucional. Si planteamos la situación del municipio antes de dicha reforma, pudiera resultar interesante, primero, comentar cuál es ahora la situación de dicha institución y, posteriormente, dónde debe seguirse haciendo hincapié para hacer realidad la transformación de nuestra institución municipal.

Haremos mención de la manera como dicho artículo trató de hacer frente a la problemática municipal y, para ello, consideramos necesario dividir nuevamente dicha problemática en su aspecto económico y en su aspecto político.

9.3 Centralización Económica y el Nuevo Artículo 115 Constitucional

Ya quedaron expuestas, de manera clara, en el capítulo anterior, cuáles han sido las consecuencias del proceso centralizador de nuestro país en el municipio. Existe una falta de autosuficiencia económica para resolver los problemas más elementales de su comunidad. Esta falta de autosuficiencia económica deriva en la merma de la autonomía política.

La debilidad del municipio mexicano se debe, en gran parte, a su insuficiencia financiera, y a su debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en el desarrollo nacional. Es por ello que resultaba fundamental fortalecer a la Hacienda Municipal, tanto en su aspecto financiero como administrativo.

a) Centralización Fiscal.

1) Fortalecimiento de la Hacienda Municipal

Dicho fortalecimiento implicaba varias cuestiones; una de ellas, sin duda, muy importante, era definir de manera concreta y clara los ingresos a que tiene derecho el Municipio. El artículo 115 Constitucional de 1917 había concedido tal atribución a las legislaturas de los Estados. Es por ello que resulta toda una innovación que, sin duda, responde a la idea de fortalecer a la instancia municipal, el asignarle de manera clara al municipio los ingresos que integrarán su Hacienda.

En la fracción IV del multicitado artículo se señala de manera precisa los ingresos que integran dicha Hacienda.

Dentro de tales ingresos cabe señalar con particular atención la referencia hecha a las contribuciones que por concepto de la propiedad inmobiliaria podrán percibir los Municipios. Asimismo, faculta a los municipios para realizar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones

relativas con la administración de dichas contribuciones. Esto se explica ya que muchos, si no es que la mayoría de los municipios, no tienen aún la capacidad administrativa para hacerse cargo de estas nuevas facultades. Sin embargo, la situación ahora resulta muy distinta, ya que la facultad de cobrar dichas contribuciones se señala expresamente en favor de los Municipios. Esto no nos debe de conducir al error de afirmar que la propiedad inmobiliaria es ahora fuente tributaria “exclusiva” de los Municipios y que toda contribución que recaiga sobre dicha propiedad o alguna de sus manifestaciones es necesariamente municipal.

Para algunos autores nada hay que limite, en la disposición constitucional, la facultad del Congreso de la Unión para establecer dichas contribuciones con base a la fracción VII del artículo 73 Constitucional. Sin embargo, la facultad impositiva de los Estados sí se encuentra expresamente limitada; éstos no podrán establecer gravámenes sobre dicha propiedad para cubrir gastos estatales.

En relación a las participaciones federales me referiré a ellas al hablar de la centralización fiscal.

Señala la fracción IV del citado artículo que serán considerados ingresos de los Municipios los derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Aquí aparece otra innovación, ya que se señala de manera expresa cuáles son los servicios públicos mínimos que debe prestar el Municipio. Esto es de una trascendencia fundamental, ya que con ello se delimita un área de competencias mínima, a nivel constitucional, a favor del Municipio. Se crea de esta manera un tercer nivel de competencia, disminuido, pero nivel de competencia al fin y al cabo. Dichos servicios públicos podrán ser incrementados por las legislaturas de los Estados en base a la capacidad administrativa y financiera de los ayuntamientos.

Para completar las medidas fortalecedoras de la hacienda municipal, el artículo 115 en su fracción II señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Por último, se señala que serán las legislaturas de los Estados las que aprueben las leyes de ingresos de los ayuntamientos, siendo estos últimos los que aprueben sus presupuestos de egresos.

“En la aprobación del presupuesto de egresos se concreta la voluntad del ayuntamiento sobre los conceptos de gasto que se pueden realizar, con ello se otorga, y no sólo se afirma, la autonomía de gestión y libre administración de la hacienda municipal por parte de la autoridad municipal, la cual no tiene más límite que el monto total de sus recursos disponibles”.

2) Las Participaciones Federales.

Se comentó en el capítulo anterior que la falta de capacidad financiera de los Municipios se debía en gran parte a la centralización fiscal por parte de la Federación, la que captaba la mayor parte de los ingresos fiscales nacionales y que luego era ella la que los distribuía a su antojo. También advertimos que esa tendencia había ya comenzado a revertirse sobre todo a partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. A ello nos referiremos a continuación.

La Coordinación Fiscal creó, para fortalecer las haciendas locales, un sistema de participaciones a partir de 1980, con un enfoque diverso del que se venía manejando, esto es, con la idea de compartir con los Estados y municipios el rendimiento de la recaudación federal total, proveniente de impuestos y de los derechos de la extracción de hidrocarburos y de minería. Todo esto a cambio de que las entidades se autolimitasen en materia tributaria derogando o suspendiendo aquellos gravámenes en que había múltiple tributación que la incidían desfavorablemente sobre la economía nacional y regional.

Se pensó así que, frente al ideal de una autonomía financiera total, lo importante para el Municipio era su fortalecimiento dentro del esquema fiscal vigente a nivel nacional.

A partir de las reformas al artículo 115 Constitucional, los Municipios tienen derecho expreso a recibir las participaciones federales acordadas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones federales representan para el Municipio alrededor del 80 por ciento de sus ingresos totales, teniendo un peso específico evidente.

La federación cubre, por conducto de los Estados, las participaciones a los municipios que se entregan a través de tres fondos: el General, el Financiero Complementario y el de Fomento Municipal. Corresponde sobre los dos primeros a todos los Municipios del país como mínimo el 20 por ciento de las que perciben los Estados y el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal.

¿Para qué nos hemos referido a dicha Ley de Coordinación Fiscal?

Lo hemos hecho para señalar que, si bien es cierto que ha existido por muchos años una centralización fiscal por parte de la Federación en detrimento de las entidades federativas y de los municipios, no es menos cierto que dicha centralización comienza a disminuir y en gran medida esto se debe a la Ley de Coordinación Fiscal. Dicha Ley surgió ante la necesidad de ordenar la recaudación

nacional, ya que era inconveniente seguir permitiendo doble y hasta triple gravamen sobre una misma fuente. Esto no sólo iba en detrimento de la recaudación total, sino sobre todo del contribuyente. Es así como, de manera concertada, la Federación y las entidades federativas convinieron en este nuevo sistema de las participaciones federales. Un solo gravamen sobre una misma base y luego la repartición entre las entidades federativas y los municipios de la recaudación total nacional.

Es así como la materia fiscal se ha ido ordenando paulatinamente redundando en beneficio no sólo de la nación entera sino de las entidades federativas y de los municipios en particular. Por ello, resulta de particular importancia la nueva disposición del artículo 115 que señala como derecho expreso de los municipios el recibir las participaciones federales con arreglo a las bases, montos y plazos que señalen las legislaturas locales.

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que la federación deberá entregar dichas participaciones a los municipios por conducto de los Estados; éstos deberán entregarlas dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que lo recibieron dando lugar el retraso a pago de intereses. También señala que las participaciones serán cubiertas en efectivo y no en obra.

Es así como el artículo 115 Constitucional dio respuesta a la necesidad de fortalecer la hacienda municipal definiendo cuáles serían los ingresos mínimos a que tiene derecho el municipio. De esta manera, la fortaleza financiera del municipio comienza a hacerse realidad.

No es esta la única ni la mejor solución para que el municipio supere su insuficiencia financiera, señalaremos más adelante cuál es, a nuestro juicio, la medida fundamental. Sin embargo, mayores ingresos provenientes de la federación, adicionales contribuciones derivadas del impuesto predial y los ingresos provenientes de los servicios públicos contribuirán sin duda a que el Municipio pueda cumplir con la misión que tiene encomendada.

b) Centralización Administrativa.

La centralización administrativa surgió como consecuencia de la centralización política y financiera y, en general, de la centralización económica. Nuestro sistema federal fortaleció de manera muy especial a la administración pública federal. Hoy en día dicha administración cuenta ya con un aparato organizado y razonablemente eficiente que contribuye a resolver los problemas a que se enfrenta. Las administraciones estatales, por su parte, han adquirido gradualmente un nivel mínimo adecuado de eficiencia y productividad. Sin embargo, son las

administraciones municipales las que se encuentran apenas en pleno proceso de formación. No existe institucionalidad aún en dichas administraciones. Cada que entra una nueva administración, tiene que iniciar por completo el proceso de aprendizaje que, una vez concluido, coincide también con la terminación del periodo para el que fue elegida.

Una administración con estas características no puede contribuir a la mejoría de las condiciones de vida de su población. Se trata así de una administración muy pobre, no sólo en el sentido económico, sino también en el sentido político y técnico. Es por ello fácil comprender que las administraciones locales hayan sido absorbidas muchas veces tanto por los gobiernos de las entidades federativas, como por el de la federación.

Señalamos en el capítulo anterior que para algunos estudiosos de la materia, tres eran los factores principales que contribuían a la deficiencia de la administración municipal: 1) La pulverización municipal; 2) La corta duración del periodo de gobierno municipal y 3) La falta de capacitación administrativa de los servidores públicos municipales.

En relación con el primer factor, la pulverización municipal, comentamos también que ésta se debía a cuestiones de tipo geográfico, político y, sobre todo, a razones de tipo cultural. Dijimos también lo difícil que resulta tratar de fusionar a los municipios ya que la gente considera dicho acto como un atentado contra su integridad personal. Fue por ello que el artículo 115 Constitucional, previendo la imposibilidad fáctica de fusionar diversos municipios, sí permite la asociación de diversos municipios de un mismo Estado, y para la prestación de los servicios públicos. Con esto, se pretende inducir la formación de una administración pública municipal, más de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los municipios. Existen municipios en México, especialmente en las capitales de los Estados, que tienen una administración municipal suficiente para atender sus necesidades básicas. En muchos otros casos, la administración no tiene ni los recursos, ni la capacidad técnica para resolver las necesidades más elementales. La asociación es sólo un paso para crear administraciones más eficientes.

En relación con la duración del periodo de la administración municipal ya también comentamos que, en lugar de pensar en ampliar dicho periodo, debiéramos pensar en hacer una mejor utilización de dicho tiempo así como también aprender a continuar las obras de las administraciones anteriores. En la medida en que la Administración Municipal se institucionalice, se ahorrará un tiempo muy importante en el aprendizaje del manejo de la cosa pública. Es por ello que, a menos que se pruebe que un periodo de tres años es absolutamente insu-

ficiente para realizar los planes básicos de desarrollo de la administración municipal, yo no aconsejaría que se ampliara el periodo; más bien diría que habrá que aprender a trabajar con mayor eficiencia y empeño.

Por último, en relación con la capacitación administrativa de los servidores públicos municipales, grandes esfuerzos se están haciendo al respecto. La capacitación es principalmente un problema de educación. Por ello resulta de primordial importancia atender el problema educativo de nuestro país con la mayor seriedad posible. Sin embargo, sus avances son a largo plazo y necesitamos ver avances en la administración municipal de manera más rápida. Por ello y por muchas razones más, fue creado a principios del sexenio el Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Su misión, en un principio, consistió en fomentar una nueva actitud municipalista tanto dentro de la administración pública federal, como dentro de los gobiernos de los Estados. Paso seguido fue la creación de los Centros Estatales de Estudios Municipales, dependientes de los gobiernos de las entidades federativas. Esta nueva organización ha sido un factor fundamental en este nuevo movimiento municipalista y descentralizador que vive nuestro país. El Centro Nacional de Estudios Municipales tiene como función principal poner en contacto a los municipios y a sus administraciones con el gobierno federal y sus distintas dependencias para que se conozcan, para que intercambien ideas, para que se asistan. De esta manera se logra un contacto directo entre la administración municipal, local y federal que redundará en una mejor coordinación interinstitucional.

Según he podido apreciar, los Centros Estatales de Estudios Municipales tienen ahora, en esta tercera etapa de la reforma municipal, la misión de capacitar a las administraciones municipales. Existe conciencia de la importancia de la capacitación y se están realizando los mayores esfuerzos posibles. Se han creado manuales en donde se explica de manera sencilla y clara las funciones básicas de la administración y los métodos necesarios para llevarla a cabo. Se ha elevado a rango constitucional la posibilidad de realizar convenios entre la Federación y las Entidades Federativas, así como de éstas con los municipios. Dichos convenios pueden resultar una herramienta útil en la capacitación de las administraciones municipales. De nada sirven mayores ingresos, de nada sirven mayores facultades y una ampliación del área de competencia de los ayuntamientos si no tienen una administración capacitada para enfrentar estos nuevos retos. Es en el área de la capacitación administrativa donde debemos redoblar esfuerzos.

c) Centralización de los Planes de Desarrollo.

Comentamos también anteriormente que existía una centralización de los planes de desarrollo por parte de la Federación. Esta situación es probablemente

una de las que más ha cambiado a raíz de la reforma al artículo 115 Constitucional y especialmente de los artículos 25 y 26 del mismo ordenamiento legal.

El artículo 115 Constitucional en su fracción IV señala que:

“Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;...”²³⁸

El artículo 25 Constitucional señala que:

“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”²³⁹

Por su parte el artículo 26 señala que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.²⁴⁰

En estos artículos se establece de manera clara, por un lado, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, y, por el otro, la creación del sistema nacional de planeación.

Es así como, a nivel constitucional, se funda todo el sistema de planeación democrática del cual han derivado, a nivel federal, el Plan Nacional de Desarrollo y diversos Planes Sectoriales; a nivel estatal, se han creado los Planes Estatales de Desarrollo; y a nivel municipal, existen también varios Planes Municipales de Desarrollo.

Esta última etapa no está aún generalizada en toda la República; mucho influye en este sentido la visión progresista de los gobiernos de las entidades federativas y de los propios municipios.

²³⁸Loc. cit.

²³⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1987, p. 20.

²⁴⁰Ibidem, págs. 21-22.

Revisando de manera somera las constituciones de los Estados, podemos apreciar que son muy pocos los que en el texto Constitucional le reconocieron al Municipio la categoría de promotor del desarrollo de su comunidad y, con ello, la facultad de crear planes de desarrollo municipales. Esto no quiere decir que no aparezca dicha facultad en las leyes orgánicas respectivas.

Un ejemplo digno de mencionar es la Constitución del Estado de Sonora.

En su artículo 136 del Capítulo intitulado “Ambito de Competencia de los Municipios” señala:

“Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

I. En el ámbito de su competencia, promover e inducir el desarrollo económico, social, político y cultural y el bienestar de los habitantes, conforme a los principios de justicia y seguridad jurídica y a los planes y programas de gobierno municipales.

II. En el marco del sistema estatal de planeación, conducir la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, al que estarán sujetas las funciones y actividades del ayuntamiento y la administración pública municipal e inducir y concertar con las representaciones de los sectores social y privado las acciones a realizar para su elaboración y ejecución...”²⁴¹

También las Constituciones de los Estados de Guanajuato, Tabasco y Zacatecas, regulan de manera expresa la facultad de los ayuntamientos para formular sus planes municipales de desarrollo.

Si bien, como ya dije, esta práctica no está aún generalizada, los primeros pasos han sido muy importantes. Esta nueva facultad de los ayuntamientos será un acicate importante para procurar tener una administración más eficiente y productiva. La capacitación jugará aquí, también, un papel muy importante.

La materia municipal es excesivamente amplia, cada área amerita un estudio profundo, a fondo. Sin embargo, creo de esta manera haberme referido a los aspectos fundamentales sobre la centralización económica y sobre las medidas tomadas por el artículo 115 Constitucional al respecto. Pasemos ahora a la centralización política y a sus aspectos fundamentales.

²⁴¹Constitución de Sonora, Democratización Integral, Reforma Municipal. México, Secretaría Gobernación, p. 427.

9.4 La Centralización Política y el Nuevo Artículo 115 Constitucional

Sobre la centralización política también hicimos amplios comentarios en el capítulo anterior. La centralización económica por parte de la Federación contribuyó, de manera importante, a que el ayuntamiento careciera de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de su población. Esto derivó en una pérdida de la capacidad de gestión del ayuntamiento y, por lo mismo, en la disminución de su capacidad política de organización de la comunidad. Sin embargo, esta falta de poder político por parte del ayuntamiento también contribuyó a su falta de poder económico. Es un círculo vicioso; para salir de él, hace falta contraatacar ambas tendencias: la centralización política y la centralización económica. Sobre la primera hemos visto los cambios propuestos por el artículo 115 Constitucional y por las Constituciones de las Entidades Federativas. Sobre la segunda, dicho artículo también planteó innovaciones.

a) Desaparición y Suspensión de los Ayuntamientos.

A lo largo de la historia municipal, hemos visto la manera cómo los gobiernos de los Estados han invadido la esfera de competencia de los municipios llegando al extremo incluso, de destituirlos y desaparecerlos a su libre antojo. Contra esto, reaccionó el artículo 115 y en su fracción I, párrafo tercero, precisó el proceso que debieran seguir las Legislaturas de los Estados para suspender o declarar desaparecidos a los ayuntamientos, así como para revocar el mandato de alguno de sus miembros. Es de esta manera como se garantiza a nivel constitucional el derecho de audiencia por parte de los miembros del ayuntamiento.

Si bien dichos procedimientos estaban ya consignados en la mayor parte de las Constituciones locales, lo que la reforma persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y así superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado de Derecho como el nuestro.

b) Representación Proporcional en los Ayuntamientos.

Con motivo de la reforma política de 1977, el artículo 115 Constitucional, en su parte relativa introducía el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes. Tal reforma formaba parte de la reforma política que buscaba entonces ampliar la participación de los partidos políticos minoritarios en el proceso electoral, ya no sólo a nivel federal y estatal, sino también a nivel municipal.

Según hemos explicado anteriormente, debido a la dispersión territorial que sufren nuestros municipios, eran muy pocos los que en función de su población ejercían la representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Al mismo tiempo, muchas constituciones locales disminuyeron el requisito poblacional por debajo de los trescientos mil habitantes que exigía la Constitución General de la República.

Fue por ello que la Reforma Municipal de 1982 consideró necesario levantar esa barrera constitucional y reflejar la situación que prevalecía en muchos Estados de la República.

Es así como en la fracción VIII del mencionado Artículo se señala que: “las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.²⁴²

Dicha reforma tiene un alto contenido político ya que fortalece la participación plural en una sociedad plural. De esta manera no sólo se fortalece a la institución municipal, sino que se fortalece a la democracia.

c) Facultad Reglamentaria.

El párrafo segundo de la fracción II del Artículo 115 faculta a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Esta es, tal vez, una de las facultades más importantes otorgadas al nuevo municipio. Además de reconocérsele su personal ideal jurídico y el libre manejo de su hacienda, se le proporcionan las herramientas para aumentar sus facultades políticas y administrativas. El municipio tiene así, ahora, los medios y los

²⁴²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1987, p. 99.

instrumentos para ejercer el verdadero gobierno de su comunidad. Posee ahora la facultad reglamentaria, a través de la cual no sólo ordenará la administración municipal, sino que encauzará la participación ciudadana a través del derecho. A través de dichos reglamentos, regulará también la prestación de sus servicios públicos, conformando de esta manera, el área de su competencia. Si la libertad es un bien anhelado por todos los hombres, también éstos deben anhelar la regulación de la misma así como su protección. La facultad reglamentaria en manos del ayuntamiento garantiza la participación de la comunidad en la protección de su propia libertad. La ley se convierte así en el instrumento de cambio que protege y encauza la vida municipal.

Con estos comentarios, creemos haber hecho referencia a los aspectos más importantes del reformado artículo 115 Constitucional. Lo dividimos, para su análisis, en sus aspectos económicos y políticos, aunque hemos señalado ya que dicha división no puede existir en la realidad de manera tajante, ya que ambos factores son absolutamente interdependientes. Si la centralización económica contribuyó a la centralización política de manera importante, también sucedió así de manera inversa. La pérdida del poder político por parte del Municipio también trajo como consecuencia la pérdida del poder económico del mismo. Es por ello que la iniciativa y posteriormente el artículo 115 Constitucional, prevén medidas correctivas tanto del aspecto político, como del aspecto económico.

La reforma municipal ha empezado a rendir sus primeros frutos. El municipio mexicano se ha fortalecido, se está fortaleciendo como el verdadero gobierno de la comunidad básica. El Municipio comienza a transformarse, en algunos casos, de manera vertiginosa y en otros de manera menos rápida. Existe un ambiente de confianza, de optimismo entre los presidentes municipales de la mayoría del país. Aprecian que, a partir de la reforma, el municipio ha adquirido el papel no solo de verdadero gobierno de su comunidad, sino de promotor del desarrollo de la misma. En algunas de las reuniones de presidentes municipales a que tuve oportunidad de asistir, uno de dichos presidentes comentó que ya eran considerados gentes de "pantaloncillos largos", queriendo significar con esto, que eran tratados ya con el respeto que su investidura y representación exigían. El flujo de recursos adicionales, así como la mejora de la administración municipal, han contribuido a que el municipio se convierta en el verdadero gestor de su comunidad, recuperando de esta manera su prestigio ante la misma. Los municipios hoy en día coordinan cada día de manera más amplia las acciones ciudadanas y fomentan la participación de la misma en el planteamiento de sus problemas más apremiantes, así como en la solución compartida de los mismos.

El panorama está cambiando, la sociedad se está transformando, las soluciones son cada vez más democráticas; el municipio está contribuyendo ya a la democratización integral del país. El municipio está comenzando a ocupar la posición que le corresponde dentro de nuestro sistema federal, el municipio está fortaleciendo así también al Estado mexicano.

9.5 Fortalecimiento Municipal

Es cierto que a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional estamos viendo una nueva etapa del municipalismo en México así como una vigorización de nuestro sistema federal. Sin embargo, el proceso de centralización en México y sus consecuencias, son de tal gravedad que no basta con las reformas constitucionales para revertir una tendencia que lleva ya muchos años. Más que el simple cambio jurídico, se necesita un cambio de actitudes; un cambio de actitudes, tanto a nivel nacional como a nivel local. Lo que necesitamos es fomentar la participación ciudadana, hacer conciencia de que la voluntad de los hombres es necesaria para transformar el mundo que nos rodea.

La reforma constitucional de 1983 es un paso fundamental en la descentralización de la vida nacional, contribuye sin duda al fortalecimiento de la institución municipal y de igual manera a nuestro sistema federal.

México, país altamente centralizado, necesita de manera decidida impulsar el proceso descentralizador. A nivel nacional, en el capítulo correspondiente, hemos señalado cuáles son los caminos que se han seguido para ello y cuáles las medidas en las que conviene insistir. Si quisiéramos con una sola palabra sintetizar las ideas allí planteadas, concluiríamos que para descentralizar a nuestro país hay que fortalecer nuestra democracia. Tenemos que fortalecer el interés de todo el pueblo en una medida que redundará en beneficio del mismo pueblo.

Si a nivel nacional es el fortalecimiento de nuestra democracia la medida más adecuada para descentralizar los procesos económicos y políticos, con mucha más razón esta misma medida resulta indispensable a nivel municipal. Democratizar para descentralizar y descentralizar para democratizar. Todos los conceptos planteados en esta tesis son absolutamente interdependientes, se contienen mutuamente.

a) ¿Cómo Democratizar al Municipio y por qué?

El Municipio mexicano se encuentra contenido dentro de nuestro Estado Federal. Más del ochenta por ciento de los mexicanos viven en municipios disminu-

dos, tanto política, como económicamente. Esto quiere decir que dicha población depende, para la satisfacción de sus más elementales necesidades, de organizaciones estatales deficientes; esto va en detrimento del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos ¿No sólo el aparato central resulta inadecuado y obsoleto para resolver dichas necesidades, sino que de igual manera resulta inadecuado el aparato periférico: llámense gobiernos locales o gobiernos municipales? La función principal del Estado, que es procurar el bien común público, resulta inalcanzable a consecuencia del proceso de centralización. Los conflictos sociales se potencializan y con ello los procesos democráticos se ven en peligro. ¿Cómo enfrentar tan grave situación? Precisamente de la manera contraria, descentralizando, democratizando, fortaleciendo de esta manera el aparato estatal para que cumpla con su cometido.

La centralización es un fenómeno de poder. Se centraliza el poder económico y el poder político en unos cuantos polos de desarrollo y se deja a la periferia sin poder, sin poder hacer.

El poder, factor de transformación social, no se otorga, se gana, se adquiere todos los días. Un individuo puede adquirir poder de dos maneras diversas: uno sería el que otro hombre le delegara parte de su poder, el otro sería que él mismo creara su propio poder. En el primer caso el poder del individuo dependería de la benevolencia del que se lo delegó, dicho poder sería demasiado endeble. El segundo caso, el poder así mismo generado, no depende de la gracia de nadie, sino del generador mismo del poder. Así creemos que puede suceder en el Municipio mexicano, no esperamos a que el poder le sea delegado por la Federación o por las Entidades Federativas, porque sería entonces condenarlo a que perdiera dicho poder cuando aquéllos así lo dispusieran. Más bien, procuramos crear las condiciones para que el Municipio genere su propio poder, tanto económico como político. De esta última manera, el poder propio del Municipio tendrá que ser así reconocido por todos. Algunos piensan que para generar poder político se necesita, necesariamente, de poder económico y viceversa. También se dice que para generar poder económico habrá que contar antes con capital. Esto nos llevaría al absurdo de afirmar que para buscar riqueza habría que ser antes rico. Si en los individuos esto no es del todo cierto, nos negamos a aceptar que así lo sea en el caso de la institución municipal.

El Municipio debe generar su propia riqueza y su propio poder a partir de los elementos de que dispone. Existen Municipios con recursos naturales abundantes y otros con recursos de la misma naturaleza casi nulos. Sin embargo, todos los municipios en México, comparten un activo común; éste es su población, único elemento capaz de generar riqueza en el mundo. Con el elemento humano se puede todo, sin él, nada. Pero un elemento humano desorganizado, des-

coordinado, es una masa amorfa, inútil. Para que el hombre genere riqueza, es necesario que se organice y en esto consiste la medida principal, para que nuestros municipios generen su propio poder. La organización de la comunidad. Es aquí donde debe poner lo mejor de sí la institución municipal, que por ley es la encargada de coordinar y encauzar los esfuerzos de la comunidad. En esto consiste precisamente la democratización de la sociedad. Si por democracia entendemos la participación del mayor número de personas en la formación de la voluntad general, en el ámbito municipal democratizar consiste en hacer participar a la ciudadanía en el planteamiento de sus problemas, en el diseño de las estrategias para enfrentarlos, en la ejecución de los planes y la evaluación de los mismos. Esto es democratizar, hacer corresponsable al pueblo con el gobierno en la solución de los problemas de la comunidad. Democratizar es acercar al pueblo y al gobierno, acercarlos tanto que sean uno y él mismo. Democratizar es compartir éxitos y fracasos, es anhelar por un futuro compartido mejor para todos.

Si el municipio tiene escaso poder económico, entonces hay que generar poder social. Esto siempre es posible si se gobierna con honestidad, con limpieza, con buena fe. Las imposiciones no sólo generan malestar en la comunidad, sino que son insuficientes para resolver los problemas que pretenden enfrentar. ¿Por qué no entonces intentar la conciliación, el acuerdo, el trabajo en equipo?

La descentralización debe consistir entonces en crear las condiciones propicias para que el municipio sea capaz de generar su propio poder. Y es en este sentido como entiendo la Reforma Municipal, creación de condiciones y circunstancias que posibiliten la generación de poder por parte de la institución municipal. Las trabas constitucionales han sido quitadas, ahora corresponde al municipio afrontar con valentía, pero sobre todo con optimismo los retos que le depara su destino.

El fortalecimiento del municipio debe realizarse desde adentro. Si el municipio no realiza su propio poder, nadie lo hará por él. Si no genera poder social, será incapaz de atraer a otros poderes. Si no tiene poder, no será receptor de recursos del exterior.

b) Factores Determinantes en el Fomento de la Participación Ciudadana.

El ayuntamiento debe asumir su papel de primer nivel de gobierno con todas las consecuencias que ello implica. En primer lugar, su función consiste en gobernar, esto es dirigir y encauzar los destinos de la comunidad. El ayuntamiento no sólo debe de limitarse a prestar los servicios públicos básicos, sino que

se debe de convertir en el principal promotor del desarrollo. Para ello, ha sido dotado de nuevas facultades y recursos. La administración municipal necesita hacer un esfuerzo adicional en su capacitación para así resolver los problemas de la comunidad y recuperar el prestigio que ante la misma ha perdido o nunca alcanzó. La figura del presidente municipal debe también redimensionarse, debe convertirse en un verdadero guía capaz de concertar los intereses más diversos de la sociedad, atento siempre a procurar el bien común de la misma.

Y si queremos presidentes municipales mejores, también debemos estar dispuestos a cambiar los sistemas de selección de los mismos. Papel fundamental juegan en este caso los partidos políticos y muy especialmente el Partido Revolucionario Institucional, por ser el partido mayoritario del país. Si queremos que la comunidad reconozca en su presidente a su representante, debemos entonces ser fieles seguidores de la misma. Debemos evitar el compromiso sectorial para comprometernos mejor con el interés de la mayoría. Mejores candidatos a las presidencias municipales harán mejores presidentes municipales; esto facilitará enormemente la labor de los mismos y contribuirá de manera considerable a la confianza en su gobierno. Esto es también democratizar. La democracia debe penetrar también al interior de los partidos políticos. Un avance importante se ha realizado ya con el fortalecimiento de los seccionales del partido mayoritario; numerosas elecciones municipales han sido ya realizadas con este nuevo método, obteniendo resultados alentadores. La democracia no se ejerce por decreto, hay que aprenderla, hay que practicarla desde los niveles más elementales hasta los niveles superiores.

Es un proceso educativo que necesita de tiempo y mucho esfuerzo, pero sus resultados hacen que valga la pena el empeño. Es el municipio la escuela primaria de la democracia, si allí se aprende a ejercerla estamos seguros que la nación entera saldrá enriquecida. “La democracia es el medio para hallar los términos comunes, los acuerdos dentro de los desacuerdos y de hallarlos en paz. La paz social es la medida de la democracia”.²⁴³

1) Comunicación Social.

El mundo es cada vez más interdependiente, sabemos por los medios de comunicación masivos lo que pasa al otro lado del mundo, en unos cuantos minutos. Sin embargo, la comunicación ahora tiene mucha información y muy poca formación. Debemos hacer hincapié en la importancia de una comunicación que

²⁴³Raúl Olmedo, *El Municipio Libre, La Descentralización y el Fortalecimiento del Pacto Federal. Transformación del Municipio*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. 1986, tomo 18/19, p. 148.

forme, que eduque, que una, que identifique. Comunicar significa unir, esto es lo que necesitamos ahora más que nunca. Ser un pueblo más unido, más fuerte, más solidario. Es válido utilizar de los medios de comunicación para lograr este objetivo; no se pretende inoctrinar, simplemente unificar.

Se necesita fortalecer los medios de comunicación locales, llámense prensa, radio o televisión. Las comunicaciones juegan un papel fundamental, que bien empleado puede resultar de mucha ayuda. Sin embargo, éste es sólo el continente; el contenido debe ser sincero, auténtico, bien intencionado. Las comunicaciones juegan y jugarán un papel fundamental en el proceso de democratización de la sociedad. Bien empleadas, provocan una actitud vigilante, consciente, e interesada por parte de la población. Esta actitud es la mejor garantía de un gobierno eficiente.

2) El Sistema Educativo y el Municipio.

La educación es el medio ideal para formar al hombre y capacitarlo para conocer y transformar su medio. La educación es el instrumento indispensable para actualizar nuestras potencialidades. Es por medio de la educación como haremos un país más justo, más equilibrado, más participativo y por lo mismo más libre. La educación necesita también transformarse, necesitamos ahora crear una cultura de la descentralización. Debemos ser más respetuosos de las particularidades de las diversas regiones que integran a nuestro país. México será rico, no tanto por la abundancia de sus recursos económicos, sino por la capacidad que tenga de liberar la energía de las diversas regiones que la integran. La educación jugará así un papel fundamental. No es posible tener una visión centralizada de nuestro país. No es posible que siga siendo la Capital de la República la que unifique la cultura nacional. Por el contrario, debiera ser un mosaico diverso que representara también la diversidad nacional. La educación debe contener un alto sentido cívico y nacionalista, fomentar el amor a la Patria, así como a su historia. Conocernos mejor hará que nos entendamos mejor, y que nazca en nosotros un verdadero amor a nuestra casa, que es nuestro país. Revolucionemos la educación también en el municipio, es allí donde puede brindar sus mejores frutos.

3) El Trabajo Colectivo Voluntario y el Municipio.

Una vez organizada la comunidad y devuelta la confianza en su gobierno es necesario entonces ponerla a trabajar. No son medidas excluyentes; promoviendo el trabajo colectivo de la comunidad se fomenta también la unidad y se devuelve la confianza, no sólo en el gobierno sino en uno mismo.

Vivimos tiempos de escasez económica, de falta de recursos financieros. Ya hemos dicho que no hay que esperar a que el poder nos sea delegado, hay que crearlo, hay que generarlo. Dicho poder sólo se puede generar trabajando. El Municipio debe generar su propia riqueza y es aquí en donde el trabajo colectivo voluntario de la comunidad juega un papel muy importante. Ya no es necesario esperar a que el gobierno se haga de recursos para realizar las obras indispensables, ahora la comunidad organizada puede poner su mano de obra de manera gratuita, ya que con sus propias manos realiza las obras que le beneficiarán. Por toda la República he podido observar este nuevo esfuerzo compartido. El Gobierno Local o Municipal ponen muchas veces tanto los materiales como los instrumentos técnicos para realizar las obras, y la comunidad pone la mano de obra. La gente prefiere participar de esta manera ya que goza inmediatamente en su comunidad de tales mejoras.

A lo largo de todos los municipios del país, se ha puesto en marcha este nuevo sistema de trabajo. La comunidad se organiza y, junto con el gobierno municipal o sus representantes, se plantean cuáles son las obras necesarias a realizar según sus intereses; se llega a un acuerdo en cuanto a la participación que se obtendrá por parte del gobierno, ya sea municipal, estatal o federal y la comunidad se compromete a colaborar en la construcción de dichas obras. Lo importante de este proceso es que la propia comunidad es la que decide en qué quiere que se invierta el dinero y, por lo mismo, siendo de ella la decisión participa en su realización con mayor entusiasmo. Ejemplo de ello son los centros integradores de desarrollo que existen en el estado de Tabasco.

4) Los Centros Integradores de Tabasco.

Los centros integradores son ejemplo de participación ciudadana no sólo en la planeación democrática, sino también en la ejecución de sus planes. Dichos centros surgieron como respuesta al problema de dispersión que existe en el Estado de Tabasco. En dicho Estado existen más de un mil cuatrocientas localidades dispersas por todo el territorio y si se consideran los caseríos que se encuentran en algunas partes del Estado, se encuentran más de tres mil pequeñas comunidades. Esta dispersión excesiva hace imposible llevar a todos esos lugares la prestación de los servicios públicos indispensables. Por ello resulta necesario llevar la mayor cantidad posible de servicios hacia algunos poblados que, por diversas razones, son el centro natural de atracción para otros, de modo que la población que habita en el medio rural, no tenga que desplazarse hasta las cabeceras municipales o hasta la ciudad de Villahermosa para encontrar ciertos satisfactores a sus necesidades fundamentales. Fue así como se crearon los Centros Integradores cuya función principal es la de prestar los servicios básicos indispensables a la población que, por su cercanía a ellos, confluye. El Centro Integrador tam-

bién responde a la necesidad de coordinar las acciones de los distintos sectores del gobierno que realizan obras y acciones en favor de la colectividad. La filosofía que encierra esta nueva estrategia es precisamente la de contemplar a la pequeña comunidad como la fuente generadora de una riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad de la región. Las inversiones gubernamentales, combinadas con la participación social cada vez más intensa, redundarán en un mayor beneficio para la colectividad. Se abastecen dichos centros integradores de los servicios públicos básicos, como son:

- a) Agua potable y drenaje;
- b) Energía eléctrica y alumbrado público;
- c) Caminos de acceso en buen estado;
- d) Servicios de transporte;
- e) Servicios de radio-telefonía;
- f) Trazo urbano, calles, banquetas;
- g) Servicios de asistencia técnica para la producción agropecuaria;
- h) Servicios de salud;
- i) Servicios educativos básicos; y
- j) Bibliotecas y áreas de esparcimiento.

Los recursos económicos del Estado son escasos y la participación social o ciudadana la que los multiplica.

“Se trata que a través de estos mecanismos se erradiquen las prácticas paternalistas que consisten en esperar que todo lo haga el gobierno. Con la participación habrá también un proceso de desarrollo mucho más consistente, y más adecuado a lo que el pueblo decida”.²⁴⁴

Tuve la oportunidad de constatar el funcionamiento de algunos centros integradores del Estado de Tabasco. Pude ver las obras allí realizadas y la manera sig-

²⁴⁴Manual “Los Centros Integradores de Tabasco”.

nificativa en que con ello ha mejorado el nivel de vida de la población. Son obras realizadas por el mismo pueblo, realizadas también en su beneficio y que, por ello, a ellos conviene conservar y ampliar.

Tabasco no es el único ejemplo de ello. Prácticas como ésta, se están extendiendo en toda la República; varían los nombres, la idea es la misma. Hacer participar a la comunidad en la toma de decisiones que a ellos afecta. Esto es democratizar con hechos y no con palabras. Esta es la verdadera democracia. A la democracia formal se agrega la democracia participativa. La democracia resulta entonces el mejor método de gobierno para superar los niveles generales de vida de la población. Es la democracia, y con ello la participación ciudadana, la mejor garantía de una mejor vida, de una vida que todos contribuyamos a realizar.

Por ello coincido plenamente con las afirmaciones de Raúl Olmedo al decir que:

“El fortalecimiento del municipio no es, por lo tanto, una cuestión de técnica, sino una cuestión eminentemente política. Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante, para que el gobierno y la administración municipales, puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución. Pero la reforma municipal es ante todo una ampliación de la democracia”.²⁴⁵

Continúa diciendo que:

“El método para lograr la transformación económica, política y social del país es la ampliación de la democracia. México requiere profundizar aún más la política de democratización y descentralización, a través de la cual habrá de llevarse a cabo la redistribución de los recursos hacia los dos mil trescientos setenta y ocho municipios que forman la nación”.²⁴⁶

²⁴⁵Olmedo, ob. cit., p. 150.

²⁴⁶Loc. cit.

CONCLUSIONES

El Estado, la democracia, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal son los temas alrededor de los cuales giró este trabajo de investigación.

Una vez planteado el reto de la tesis profesional, decidí encauzarlo a través de un trabajo de investigación donde combinara, por un lado, la aplicación de mis estudios de Derecho y, sobre todo, la oportunidad de escoger un tema que me permitiera conocer mejor a mi país. Dicha combinación se encuentra plasmada de manera natural en el estudio de la descentralización de la vida nacional.

Fue bajo el criterio de la descentralización de la vida nacional como inicié mi trabajo sobre México.

Dicho panorama se me presentó demasiado amplio y busqué entonces un área de estudio más específica. Decidí concretarme al estudio de una institución que, por su reciente fortalecimiento y por su arraigo nacional, representa un instrumento con profundo sentido descentralizador. Tal institución se encuentra regulada por el artículo 115 de nuestra Constitución General de la República: Municipio Libre.

Siempre que quiero saber de algo o de alguien, estudio sus antecedentes históricos. Esto fue precisamente lo que hice con el Municipio Libre.

Los antecedentes más remotos del Municipio se encuentran en las organizaciones sociales más primitivas del ser humano. Antes de Grecia y de Roma, existe una larga y fecunda organización social donde surgen los antecedentes tanto del Estado como del Municipio. Después hicimos un recorrido rápido por Grecia y Roma donde pudimos apreciar de manera más clara la diferenciación entre las funciones estatales y las propiamente municipales. Es con esta diferenciación como surge la institución municipal.

El municipio romano llega a nuestras tierras a través del municipio español, y fue por ello por lo que nos detuvimos a ver la evolución de dicha institución en tierras españolas y, concretamente, la evolución del municipio castellano, que fue precisamente el que nosotros adoptamos.

En un segundo capítulo sobre antecedentes históricos iniciamos nuestro estudio con la organización política de los aztecas. Nuestra intención era la de descubrir si había o no una institución municipal en nuestro territorio antes de la llegada de los españoles. Nos concretamos al estudio únicamente de los aztecas por considerarlos el pueblo con

mayor significación histórica en términos políticos. Sin ser el *Calpulli* propiamente un municipio, sí era una forma de organización social y política desarrollada.

Estudiamos la implantación del municipio en tierras americanas como instrumento de conquista. Sería en ese entonces más una triquiñuela jurídica y maniobra política que una institución con verdadera vocación democrática. Si bien así llega el municipio en nuestro país, no tardaría mucho en transformarse en una verdadera sociedad domiciliaria. Fue de esta manera como el municipio arraigó profundamente en la conciencia de la nueva nación que surgía. Tan fue así, que el municipio colonial, y en particular el ayuntamiento de la ciudad de México, jugó un papel fundamental en el proceso de independencia de nuestro país.

En un tercer capítulo sobre antecedentes históricos, estudiamos la evolución que tuvo el municipio desde la Declaración de Independencia de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la consumación de la Revolución Mexicana y la regulación de dicha institución en nuestra Carta Magna de 1917.

Comentamos que, si bien es cierto que en las constituciones liberales del siglo XIX no se reguló la institución municipal, esto no se debió a falta de interés ni a descuido alguno, sino a un profundo respeto a nuestro sistema federal. En la Constitución de 1917, en su artículo 115, se plasma la victoria revolucionaria, se regula la institución municipal.

El Municipio, como persona de derecho público, forma parte integrante de la organización estatal. Para ello, consideramos necesario en un cuarto capítulo hacer una breve referencia al Estado. Evolución sobre el surgimiento del término Estado, teorías sobre el origen del Estado, diversas concepciones sobre el Estado y fines que persigue el Estado, son los temas que se tratan en dicho capítulo.

El hombre es por su naturaleza un ser social que necesita de la sociedad para actualizar sus potencialidades, para alcanzar su propio bien personal, que es su perfeccionamiento. El Estado es la sociedad perfecta en donde el hombre puede alcanzar dicho fin. El hombre jamás podrá lograrlo solo, necesita de los demás, necesita de la comunidad. El Estado es entonces el medio idóneo para que el hombre alcance su realización; la misión del Estado debe ser procurar el conjunto de las condiciones espirituales y materiales que le permitan al hombre alcanzar dicha realización. Este es el concepto de bien común público, que es el fin del Estado. Y si éste es el fin del Estado, lo es también de todas sus partes integrantes, incluyéndose allí al Municipio. Luego entonces, el Municipio y el Estado persiguen como último fin en sí, el perfeccionamiento del ser humano, su realización.

Está en el interés del hombre y en concreto del mexicano vigorizar y fortalecer al Estado ya que, en esa misma medida, se verá él fortalecido. Es el Municipio el medio idóneo para fortalecerlo. Fortalecer al Municipio y al Estado no es un fin en sí; es un medio, el fin es el hombre.

El tema del Estado y de su fin, el bien común, nos llevaron a la cuestión de cómo lograrlo, de cómo obtenerlo. ¿Cuál será el método de organización estatal más eficiente para alcanzar dicho bien común? Nuestra respuesta es la democracia. Y es la democracia porque es el sistema de gobierno que más se acerca al pueblo. Es la democracia donde el pueblo y el gobierno se confunden, pueblo y gobierno se vuelven uno. Es con la democracia como se logra la unidad nacional, requisito indispensable para lograr bienestar, igualdad, seguridad y justicia social. El concepto de democracia que tenemos hoy en día es resultado de la evolución histórica del hombre. Para ello consideramos necesario referirnos a los diversos contenidos de la democracia a lo largo de la historia. Descubrimos que el contenido de la democracia ha variado en función de las diversas concepciones que sobre los valores igualdad y libertad ha tenido la humanidad. Dichos valores no sólo han influido sobre el contenido de la democracia, sino sobre la función misma del Estado. Así existió un Estado Totalitario, un Estado Liberal, un Estado Social y nuestro actual Estado de Derecho donde se combinan las tendencias liberales y sociales de los términos igualdad y libertad.

La democracia hoy en día ya no se limita a la mera cuestión electoral. Ya no es sólo un método de integración de la representación nacional y de los órganos de gobierno. La democracia hoy en día es una democracia política, económica, social y cultural. Es ahora una filosofía de la vida, una manera de enfrentarla, una manera de vivirla. Necesario es vigorizarla y esto sólo es posible lograrlo a través de la participación ciudadana. Nuevamente el municipio prueba ser instrumento útil y adecuado para fortalecer nuestras prácticas democráticas. Fortalecer nuestro municipio es fortalecer nuestra democracia, que fortalece al Estado mexicano en beneficio de sus habitantes.

México es una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución. Los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Es así como el Estado Federal mexicano divide el ejercicio del poder en dos órdenes iguales, el de la federación y el de las entidades federativas. Y es dentro de las entidades federativas en donde se ubica al municipio. Al estudio de nuestro sistema federal, dedicamos el capítulo sexto de este trabajo.

Hicimos una breve referencia a los orígenes del sistema federal en los Estados Unidos de Norteamérica por considerar que dicho país sentó las bases del federalismo moderno. Posteriormente hicimos algunos comentarios en relación a las diferencias existentes entre el Estado Federal y la Confederación. Asimismo nos referimos a las principales teorías que sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal se han planteado. Concluimos dicho capítulo con algunos señalamientos sobre el Estado Federal Mexicano, con sus orígenes, así como su fundamento histórico y jurídico.

El federalismo en México surgió como solución para mantener unido lo que se estaba desuniendo, así como ahora le permite diversidad dentro de la unidad nacional. El federalismo es, sobre todo, una forma descentralizada de ejercer el poder; es también

el sistema que permite la mayor libertad de las diversas regiones del país para explotar al máximo sus potencialidades, para lograr su mejor desarrollo. El federalismo en México no debe ser sólo político, sino, sobre todo, económico y cultural. Fortaleciendo a las entidades federativas se fortalece también a la Nación.

Un federalismo eficiente es aquél que distribuye de manera equilibrada el poder tanto político como económico entre las distintas partes integrantes del Estado Federal. Si nuestra historia y nuestra realidad nos han mostrado que el sistema federal es el que permite un desarrollo más equilibrado y justo entre las diversas regiones de nuestro país, está en nuestro interés el vigorizarlo, el actualizarlo. El municipio libre, parte integrante de nuestro sistema federal, ha probado ser un instrumento útil y viable para fortalecer nuestro federalismo. Distribuir el ejercicio del poder de manera más equilibrada en el municipio contribuirá al fortalecimiento de las entidades federativas y con ello al engrandecimiento de la nación entera. Es nuevamente el fortalecimiento municipal el instrumento adecuado para lograrlo.

En el capítulo VII hicimos un estudio sobre la centralización en nuestro país. Dicho fenómeno consiste en la concentración de la riqueza, de la toma de decisiones, y, en general, de la actividad económica, política y cultural, así como de la población en unos cuantos polos de desarrollo. Dijimos también que el centralismo no surgió como un mero producto de la casualidad, ni tampoco es culpable de ello una época o gobierno. El centralismo en México encuentra su razón de ser en la historia, en la política y en la economía. La centralización tiene sus factores tanto internos como externos. El mundo entero vive una crisis de centralización. Países como Italia, China, Francia, Japón y Estados Unidos de Norteamérica, entre otros, realizan esfuerzos por descentralizar su vida nacional. Si bien el centralismo tuvo su razón de ser y contribuyó a solucionar los problemas que en su tiempo enfrentó, hoy ha llegado ya a su etapa de rendimientos decrecientes. Como ya comentamos, la centralización tiene tres factores fundamentales que le dieron origen: el factor histórico, el factor político y el factor económico. Hicimos una breve referencia a la contribución de la historia en nuestro proceso centralizador. Mencionamos sus factores internos y externos y las necesidades a las que respondió en su época.

También hablamos del factor político y dijimos que dos fueron los factores fundamentales que le dieron ese matiz centralista a nuestro sistema federal. Uno lo fue de carácter externo y el otro de carácter interno. El factor externo consistió y consiste en la permanente amenaza a nuestra vida independiente por parte de los Estados Unidos de Norteamérica; esto obligó a que existiera un poder centralizado capaz de mantener la unidad nacional en pos de la defensa de la soberanía nacional y de su integridad física. El factor interno consistió en la necesidad de inducir un proyecto de desarrollo económico nacional, su planeación, su diseño y su ejecución debieran concentrarse en pocas manos; esto fortaleció aún más la tendencia centralizadora.

El factor económico, como factor centralizador, hace su aparición con mayor insistencia a partir de la segunda guerra mundial. El proceso industrializador y la modernización de nuestra agricultura son las razones fundamentales.

Después de haber comentado los factores que propiciaron la centralización en nuestro país, consideramos indispensable referirnos a sus efectos negativos tanto económicos como políticos. Como efecto económico negativo encontramos, en primer lugar, una desigual distribución del ingreso. Esto ha generado la polarización de la sociedad en dos sectores prácticamente opuestos. Por un lado la sociedad urbana, acumuladora de riqueza y de ingresos y por otro lado la sociedad rural constantemente descapitalizada.

Como consecuencia del moderno proceso productivo surge el fenómeno de la urbanización. La industria, que debiera generar empleo suficiente para captar la mano de obra desplazada por el proceso modernizador de la agricultura, no la genera. Nuestras ciudades padecen de una excesiva concentración demográfica, que trae como consecuencia la pauperización de las mismas. El ejemplo citado de la ciudad de México resulta significativo.

Otra consecuencia del proceso centralizador es el gigantismo administrativo que surge como consecuencia de la cada vez más activa participación del Estado, tanto en la vida económica como en otras áreas del vivir y del acontecer humano. Dicha administración resulta ya improductiva e ineficiente.

Si bien los efectos económicos de la centralización son muy graves, no lo son menos los efectos políticos.

La centralización política es el peor enemigo de la democracia. Dicha centralización política desanima y desestimula la creatividad de la sociedad entera. Crea una sensación de marginación en todos aquellos que no encuentran forma de participar en la solución de sus problemas. El desánimo se convierte en apatía e inactividad; inactividad mental, intelectual, productiva, cultural, que posteriormente devendrá en frustración, agresividad y violencia. La centralización política produce inmovilidad social, falta de permeabilidad en los estratos sociales, que es la causa fundamental de los movimientos revolucionarios. Estamos con esto propiciando que el peso de 83 millones de mexicanos lo carguen unos cuantos, siendo que todos podemos participar a su sostenimiento. La centralización política atenta contra nuestro sistema federal, propiciando un desarrollo desequilibrado de las diversas regiones de nuestro país. Atenta también contra nuestra democracia, ya que desanima la participación ciudadana y aleja al pueblo de sus autoridades. Dificulta asimismo la gestión del Estado y provoca una actitud negativa hacia él. Propicia la desunión entre los mexicanos poniendo en peligro la viabilidad de México como país independiente.

Por todas estas razones, concluimos que es necesario una política de descentralización de la vida nacional. Se requiere de una más equilibrada distribución del poder económico, político y cultural, se requiere revigorizar nuestro desarrollo regional. Se necesita hacer un México más equilibrado y justo. Esto es lo que persigue la descentralización, que busca la democratización de la vida nacional así como el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Con la descentralización debemos fortalecer lo mejor de nuestras instituciones, debemos fortalecer nuestro federalismo, debemos fortalecer nuestra

democracia. Es aquí donde el municipio vuelve a jugar un papel fundamental, es el instrumento descentralizador más importante con el que cuenta México, no es el único, pero puede probar ser el más eficiente.

Una vez expuesto el problema de la centralización en nuestro país en términos generales, describimos en el capítulo octavo, el problema de la centralización a nivel municipal.

Quisimos antes hacer referencia a lo que es el municipio, y para ello mencionamos las diversas concepciones que sobre él se han planteado. Son muchas y muy variadas las concepciones que se tienen sobre el mismo. Existen desde los que afirman que el municipio es una sociedad natural que el derecho y Estado deben reconocer, hasta los que dicen que es una figura producto del orden jurídico mismo. Para nosotros ambas concepciones tienen algo de verdad pero, por sí mismas, resultan incompletas. Propusimos una definición de municipio en el capítulo correspondiente.

Paso seguido, hicimos una descripción del municipio tal como se encontraba antes de la reforma de 1983 y para ello hicimos nuevamente una distinción entre la centralización económica y la centralización política. Dentro de la centralización económica hicimos referencia a la centralización fiscal, administrativa y de los planes de desarrollo. Comentamos que el municipio no podía cumplir con su misión básica de prestador de servicios en gran parte debido a su insuficiencia financiera. Dicha insuficiencia se debía y se debe aún en gran parte a la escasez de ingresos de que padecía. Esta se debía fundamentalmente a dos razones: falta de claridad en la ley respectiva en materia de ingresos y una centralización fiscal por parte de la federación. Se cayó así en un círculo vicioso: el municipio no producía porque era pobre, y era pobre precisamente porque no producía. Esta centralización municipal provoca la emigración de las gentes mejor preparadas a las grandes ciudades ocasionando de esta manera una escasez de fuerza de trabajo calificada. Esto aumenta la incapacidad productiva de los municipios ya que no sólo padecen de insuficiencia financiera sino también de lo más importante, el recurso humano. Algunas consideraciones se plantearon sobre su incapacidad administrativa y, por lo mismo, su imposibilidad de participar en el proceso de planeación municipal.

La centralización económica y la falta de autonomía financiera son factores importantes en la pérdida de la autonomía política. Si el municipio es incapaz de resolver los problemas básicos de la comunidad pierde la confianza del pueblo. El ayuntamiento carece de los medios necesarios para ejercer su función, que es la de ser el primer nivel de gobierno, así como la de ser el promotor del desarrollo nacional. De esta manera, son los gobiernos locales y el gobierno federal los que vienen a llenar este vacío de poder. Como consecuencia de este proceso centralizador, surge la apatía y desánimo de la comunidad, se inhibe la participación ciudadana y con ello se imposibilita la obtención de mejores niveles de vida.

No hay mejor medio para el surgimiento de un poder totalitario y despótico que aquél en donde hay vacío de poder. Se provocan así abusos de autoridad, corrupción, cacicazgos, elementos todos contrarios al interés general.

Un municipio con las características aquí descritas atenta contra nuestro sistema federal, contra nuestra democracia, contra nuestro Estado Federal y contra México como país soberano y libre. El fortalecimiento de dicha institución se convirtió en reclamo nacional. Ante dicha situación reaccionó la reforma al artículo 115 Constitucional de 1983.

El capítulo IX, último sustantivo, inicia con la copia textual de la iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional enviada por el Ejecutivo el día 6 de diciembre de 1982 al Senado de la República como Cámara de origen. Consideramos que la iniciativa es rica tanto en doctrina como en el planteamiento de la situación general de municipio imperante en ese entonces. De manera ordenada, plantea la problemática y, posteriormente, sugiere las soluciones. Esta reforma fue publicada el día 3 de febrero de 1983.

Este trabajo pretendió ir al fondo, al verdadero contenido de lo que implica una política de fortalecimiento municipal. No se trató de un análisis de la reforma constitucional, sino que, siguiendo su sentido, se quiso hacer énfasis en lo que se consideran los pasos fundamentales para tener un municipio más fuerte, más activo, más democrático, más participativo, que contribuya de esta manera al cabal desarrollo de la nación entera. Sin embargo, quisimos detenernos en las innovaciones fundamentales contenidas en el nuevo artículo 115 Constitucional. Explicamos la manera cómo dichos cambios contribuyeron a iniciar un proceso descentralizador, tanto en lo económico como en lo político. La reforma fortaleció indiscutiblemente la capacidad financiera del municipio. Para ello, delineó de manera clara los ingresos a que tiene derecho dicha institución. Fortaleció asimismo su capacidad administrativa al otorgar personalidad jurídica y libertad en el manejo de su patrimonio. Fomenta la participación del municipio en la formación de sus planes de desarrollo y otorga al mismo la facultad reglamentaria así como la posibilidad de asociación con otros municipios para la prestación de los servicios públicos básicos. Por último, señala también de manera expresa cuáles son los servicios públicos que debe prestar el municipio.

En su aspecto político, establece, a nivel constitucional, el procedimiento para la suspensión y desaparición de ayuntamientos; de igual manera, elimina la barrera para ejercer la representación proporcional en la integración del ayuntamiento.

Dicho artículo 115 Constitucional constituyó la primera de las tres etapas de la Reforma Municipal. Nos encontramos ahora en la tercera etapa que consiste en incorporar las nuevas atribuciones de los municipios en los ordenamientos y reglamentos que rigen su propia vida municipal.

Sin embargo, concluimos que si bien todos estos pasos han sido fundamentales para fortalecer a la institución municipal nada es más efectivo para lograrlo que fomentar la participación ciudadana. De nada sirven los cambios jurídicos sin los cambios de actitud. Un cambio de actitudes tanto a nivel local como a nivel nacional. Sólo la voluntad del hombre es suficiente para transformar el mundo que lo rodea. La herramienta del cambio es la democracia. Sólo a través de la democracia podremos descentralizar

el poder, sólo el poder distribuido genera más poder, poder económico y poder político. La tercera etapa de la Reforma Municipal sólo tendrá éxito en la medida en que el pueblo participe, en la medida en que el pueblo se involucre, en la medida en que el pueblo observe los beneficios que dicha participación le representa. La solución planteada en esta tesis es fortalecer nuestras instituciones democráticas, pero a través de las instituciones que nuestra historia nos ha legado, a través, sobre todo, del derecho. Nada por encima del derecho, nada por debajo de él.

Democratizar al país será descentralizarlo. El municipio prueba ser el mejor lugar para iniciar este proceso. En el municipio debemos diseñar mecanismos de participación ciudadana que puedan después aplicarse a nivel nacional. Democratizar al municipio será hacerlo más eficiente, más productivo, más justo, más igualitario y con ello haremos posible la adquisición de mejores niveles de vida para los mexicanos.

Concluimos dicho capítulo con algunas recomendaciones sobre la manera como se puede fortalecer la participación ciudadana y apuntamos el caso de los Centros Integradores del Estado de Tabasco que son una muestra ejemplar de cómo el pueblo unido es la única opción viable para enfrentar los problemas que día a día lo acechan.

México es un país con una rica historia y con un promisorio futuro. Para lograrlo debe enfrentar los retos del presente. Hoy en día el reto es invertir la tendencia centralizadora tanto en su aspecto político, económico como cultural. No hacerlo equivaldría a renunciar a nuestro futuro, a nuestro destino.

La descentralización de la vida nacional ha sido planteada aquí como el instrumento adecuado para lograrlo. La descentralización pretende un desarrollo más equilibrado de las diversas regiones que integran nuestro país. La descentralización procura la redistribución del poder económico y del poder político. Son varios los caminos que puede seguir la descentralización, algunos de ellos han sido aquí señalados. Sin embargo es el fortalecimiento municipal el más idóneo de todos ellos, es el que sin duda probará ser el más efectivo. Volver a nuestros orígenes, regresar a la comunidad básica, fortalecer la participación ciudadana en ese nivel de gobierno es la solución a nuestros problemas. La democratización del municipio es el medio para lograr su fortalecimiento. Un municipio vigoroso, participativo y justo, contribuye no sólo a la solución de la problemática local y regional, sino a la nación entera. Lo que pretendemos es no sólo fortalecer al municipio, sino con esto fortalecer a la nación entera. Democratizar al municipio es fortalecerlo, es fortalecer a nuestro sistema federal, mismo que contribuirá a tener un Estado más eficiente y justo. El Estado Mexicano es el medio idóneo para lograr la plena realización de sus habitantes. El municipio, nuestro sistema federal y nuestro Estado Federal mexicano son los medios, el fin es el hombre. No un hombre abstracto e impersonal, sino que el hombre que habita y forma a la Nación Mexicana. La finalidad es entonces contribuir a la plena realización y perfeccionamiento de todos los mexicanos. Esta es la prioridad, esta es la finalidad de la democracia, del Estado y del fortalecimiento de nuestra institución municipal. El fin es el hombre.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México. Ed. Porrúa, 1981.
- Barrera Velázquez, Heberto (tesis) La Descentralización de la Vida Nacional. México. Universidad Autónoma del Estado de México, 1985.
- Bosh García, Carlos. La Técnica de Investigación Documental. México, UNAM, 1982.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. México. UNAM, 1980.
- Carpizo, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. México. UNAM, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel. Historia Mínima de México. Méx. El Colegio de México, 1984.
- Comisión Nacional de Reconstrucción. Comité de Descentralización. México. Presidencia de la República, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Ed. Porrúa, 1987.
- Camacho Solís, Manuel. Discurso pronunciado en la Inauguración de la mesa redonda sobre Democracia y Descentralización en México, el 18 de abril de 1986.
- De Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. México. Fondo de Cultura Económica, 1984.
- De la Madrid, Miguel. Los Grandes Problemas Nacionales de hoy. México. Ed. Diana, 1982.
- De la Madrid, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. México ICAP, 1982.
- Democratización Integral: Reforma Municipal. México, Secretaría de Gobernación, 1984.
- De la Madrid, Miguel, El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. México. Ed. Porrúa, 1982.
- Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México, Gobierno del Estado de Querétaro y Secretaría de Gobernación, 1960.
- Diccionario Jurídico Mexicano, tomos IV, V y VI. México. UNAM.
- El Desafío Municipal. México. ICAP, 1982.
- El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, México. Secretaría de Gobernación, 1985.
- Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. Números 1,2,3,5,7,13 y 15. México. Secretaría de Gobernación.

- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos VI, X, XII, XV, XVIII, XIX, Argentina, Bibliográfica Omeba.
- Friedrich, Carl. *La Democracia como forma Política y como forma de Vida*. Madrid. Ed. Tecnos, 1961.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa, 1984.
- González Pedrero, Enrique. *La Cuerda Floja*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Ed. Alianza, 1984.
- González Pedrero, Enrique. *La Riqueza de la Pobreza*. México Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1979.
- González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. México. Ed. Porrúa, 1982.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal. Instituto Nacional de Administración Pública. Tomos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.
- Hegel Reason in History. USA Macmillan Publishing Company, 1986.
- Hobbes Thomas. *Leviathan*. USA Macmillan Publishing Company, 1962,
- Kelsen Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Barcelona. Ed. Labor, 1934.
- Krauze, Enrique. *Porfirio Díaz, Místico de la Autoridad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1987.
- La Reforma Municipal en la Constitución. México. Ed. Porrúa, 1986.
- Locke, John. *The Second Treatise on Civil Government*. USA Prometheus Books, 1986.
- Los Retos y las Perspectivas de la Nación. Partido Revolucionario Institucional, 1987.
- Montenegro, Walter. *Introducción a las Doctrinas Político Económicas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Maquiavelo. *El Príncipe*. Madrid, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1955.
- Miranda, José. *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*. México. UNAM, 1978.
- Muñoz Virgilio. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*. UNAM, 1979.
- Memoria: Reunión Popular para la Planeación: Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional.
- Ots Capdequí, J.M. *El Estado Español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957.
- Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México, Ed. Porrúa, 1985.
- Olmedo Raúl, *Iniciación a la Economía de México*. México Ed. Grijalbo, 1984.
- Olmedo Raúl, *México. Economía de la Ficción*. México. Grijalbo.

- Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio su Evolución Institucional*. México. Colección de Cultura Municipal, 1981.
- Obra Jurídica Mexicana. Tomo II y III México. Procuraduría General de la República. 1987.
- Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México. UNAM 1984.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México. SPP, 1983.
- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. México. SEP 1984.
- Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. México. SPP—Fondo de Cultura Económica; 1987.
- Reyca Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano en pocas páginas*. México. Fondo de Cultura Económica—SEP, 1985.
- Rendón Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. México. Ed. Porrúa, 1985.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. México. Ed. Porrúa, 1974.
- Ruiz Massieu, José Francisco. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México. Ed. Porrúa, 1983.
- Soustelle, Jacques. *La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista*. México. Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Sabine, George. *Historia de la Teoría Política*. México. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Sales Gutiérrez, Carlos. *Conferencia ante la Asociación de Profesionales Campechanos en el Distrito Federal*; enero 28 de 1987.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 1980.
- Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*. México. Ed. Porrúa, 1985.
- Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado*. México, UNAM, 1985.

Indice de Capítulos

<i>INTRODUCCIÓN</i>	VII
Capítulo I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN LA ANTIGÜEDAD	5
Capítulo II	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO	35
Capítulo III	
EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	75
Capítulo IV	
EL ESTADO	117
Capítulo V	
DEMOCRACIA	147
Capítulo VI	
EL FEDERALISMO EN MEXICO	193
Capítulo VII	
CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION	223
Capítulo VIII	
EL REGIMEN MUNICIPAL	259
Capítulo IX	
CAMBIO JURIDICO Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	299
<i>CONCLUSIONES</i>	337
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	347