

269 201

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES PLANTEL ACATLAN**

**" EL PLURALISMO POLITICO Y EL MUNICIPIO "**

TESIS QUE PRESENTA EL SEÑOR JOSE LUIS RUIZ ESPARZA,  
PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO.

**ELIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

OCTUBRE 1990



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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## ÍNDICE

PRÓLOGO.....	
AGRADECIMIENTOS .....	
RESUMEN .....	
INTRODUCCIÓN .....	

### CAPÍTULO I

#### GENEALOGÍA DEL MUNICIPIO.

1.1. NACIMIENTO DEL MUNICIPIO.....	1
1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA.....	2
1.3. RESURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA....	5
1.4. EL MUNICIPIO COMO EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD - LOCAL .....	10
1.5. RAÍCES HISTÓRICAS DEL MUNICIPIO COMO AUTÉNTICA - COMUNIDAD DEMOCRÁTICA .....	13
1.6. BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO .....	16
1.7. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO ACTUAL .....	24
1.8. PROBLEMAS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL MEXICANO, SU - ESTRUCTURA Y SUS NUEVAS EXPECTATIVAS .....	26

### CAPÍTULO II.

#### ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

2.1. CONSTITUCIÓN GADITANA DE 1812.....	28
2.2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN .....	30
2.3. MORELOS Y EL MUNICIPIO EN 1814 .....	30
2.4. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO - MEXICANO .....	31
2.5. PLAN CONSTITUCIONAL DE LA NACIÓN MEXICANA 1823.	32
2.6. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824 .....	32
2.7. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.....	32

2.8.	EL CENTRALISMO DE 1836 Y SUS SIETE LEYES.....	32
2.9.	REFORMAS DE 1840 Y BASES CONSTITUCIONALES - DE 1843 .....	34
2.10.	ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA - MEXICANA DE 1856 .....	35
2.11.	LA CONSTITUCION DE 1857 .....	36
2.12.	EL SEGUNDO IMPERIO Y EL MUNICIPIO .....	38
2.13.	ETAPA PORFIRISTA .....	41
2.14.	MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910 .....	42
2.15.	EL MUNICIPIO LIBRE COMO BANDERA REVOLUCIONARIA.	44
2.16.	CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.....	48
2.17.	ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (VIGENTE) .....	52
2.18.	COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	56

### CAPI TULO III.

#### DEMOCRACIA, PLURALISMO, LIBERTAD E IGUALDAD.

---

3.1	LA DEMOCRACIA .....	67
	A). - La Democracia Directa .....	71
	B). - La Democracia Indirecta .....	72
	C). - Formas e Instituciones Democráticas .....	73
3.2.	EL PLURALISMO .....	78
	A). - Pluralismo Competitivo .....	83
	B). - Insuficiencias del Pluralismo .....	83
	C). - Teoría de la Élite .....	87
	D). - La Libertad en el Pluralismo .....	91
3.3.	LA LIBERTAD POLITICA .....	93
3.4.	LA IGUALDAD .....	98

### CAPI TULO IV.

#### LA POLÍTICA .-

4.1.	DERECHOS DE LIBERTAD, POLÍTICOS Y CÍVICOS .....	100
4.2.	ENFOQUE SISTÉMICO .....	102
4.3.	EL INFLUJO DE LA HISTORIA SOBRE LA POLÍTICA - CONTEMPORÁNEA .....	102

4.4.	LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA .....	106
4.5.	EL MARCO POLÍTICO .....	108
4.6.	LA PARTICIPACION Y LA ESTABILIDAD POLÍTICAS .....	109
4.7.	LA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA .....	109
4.8.	SISTEMAS ELECTORALES .....	111
	A). - Concepto y Clasificación .....	111
4.9.	LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	114
4.10.	GRUPOS DE PRESIÓN .....	117
4.11.	LOS PARTIDOS EN LAS DEMOCRACIAS LIBERALES .....	118
4.12.	LA ESTABILIDAD POLÍTICA .....	119

### CAPÍTULO V.

#### LA REFORMA ELECTORAL EN UN MARCO DE PLURALISMO Y PLURIPARTIDISMO. -

---

5.1.	LEY ELECTORAL DE 1911 .....	125
5.2.	LEY PARA LA ELECCIÓN DE PODERES FEDERALES, - DECRETADA POR VENUSTIANO CARRANZA, EL 2 DE - JUNIO DE 1918. ....	125
5.3.	LEY ELECTORAL FEDERAL, DECRETADA POR MANUEL AVILA CAMACHO, EL 7 DE ENERO DE 1946. ....	126
5.4.	LEY ELECTORAL FEDERAL, DECRETADA POR MIGUEL - ALEMÁN, EL 4 DE DICIEMBRE DE 1951 .....	126
5.5.	DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS POR ADOLFO - LOPEZ MATEOS, . . . . .	127
5.6.	DECRETO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ .....	127
5.7.	LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y - PROCESOS ELECTORALES .....	127
	A). - Actos Constitutivos .....	129
	B). - Del Registro Definitivo .....	130
5.8.	CODIGO FEDERAL ELECTORAL PROPUESTO POR - MIGUEL DE LA MADRID HURTADO .....	131
5.9.	ANALISIS COMPARATIVO (LOPPE. Y CODIGO FEDERAL - ELECTORAL VIGENTE ) .....	133
5.10.	CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA REFORMA ELECTORAL..	135
	A). - Representantes de la Comisión Especial .....	138
	B). - Intervenciones de los Comisionados de los Parti- dos Políticos Nacionales .....	138

	C). - Primera Audiencia Pública .....	140
	D). - Segunda Audiencia Pública .....	151
	E). - Tercera Audiencia Pública .....	158
	F). - Cuarta Audiencia Pública .....	171
5.11.	ANÁLISIS GENERAL DE LAS PONENCIAS PRESENTADAS - EN LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE REFORMA ELECTO- RAL .....	186

## CAPÍTULO VI.

### EL MUNICIPIO PLURAL Y PLURIPARTIDISTA EN MÉXICO. -

---

6.1.	LA POLÍTICA DE LOS NOVENTAS. ....	192
6.2.	COMENTARIOS PARTICULARES .....	192
	A). - Abstencionismo .....	196
	B). - Organización y Manejo de los Procesos - ElectORALES .....	208
	C). - Democracia .....	210
	D). - Credibilidad y Confianza en los Procesos Electro- rales .....	211
	E). - Pluralismo y Representación .....	211
	F). - Afiliación Colectiva o Individual a los Partidos ....	212
	G). - Sistema de Elecciones .....	213
	H). - Autocalificación .....	214
	I). - Participación del Gobierno en los Comicios .....	214
6.3.	LA POLÍTICA DE MÉXICO Y EL DERECHO CONSTITU- CIONAL .....	215
6.4.	DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO .....	215
6.5.	MÉXICO, HACIA UN ESTADO MODERNO .....	218
6.6.	LEGISLACIÓN MUNICIPAL .....	222
	A). - Opiniones en contra de la Legislación Municipal ...	223
	B). - Conceptos que justifican la función legislativa en los Ayuntamientos .....	224
	C). - Conceptos del Lic. José López Portillo y Pacheco ...	226
	D). - Artículos correspondientes de la Constitución Políti- ca del Estado Libre y Soberano de México .....	228

E). - Conclusiones sobre la Legislación Municipal.... 230

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES  
FINALES . . . . . 232**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . . 240**



## RESUMEN.

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental, el llamar la atención respecto a la necesidad que tiene la política mexicana de brindar al Municipio Libre un mayor pluralismo político y un reconocimiento de su facultad de legislar sin cortapisas, dentro de su ámbito de competencia.

Como objetivo subordinado, se fijó la presentación y análisis de las proposiciones efectuadas en la Consulta Pública para modificar el proceso electoral en la República Mexicana.

El cumplimiento del primer objetivo conlleva a dotar al Municipio de una real democracia, al ser verdaderamente el pueblo quien elija a sus gobernantes.

Al lograr el segundo objetivo, se está en la posibilidad de identificar los juicios que en el momento actual sustentan los diversos partidos políticos registrados y distinguidos investigadores del quehacer político en la República Mexicana, los cuales se consideran, para efectos de esta tesis, como reales representantes de las necesidades, deseos e inquietudes de la sociedad en su conjunto.

Al definir estos conceptos, es posible conjugarlos con el criterio particular de quien esto escribe y, consecuentemente, elaborar conclusiones y recomendaciones congruentes con el contexto nacional, dentro de un marco de justicia social y que sean de utilidad para un desarrollo equilibrado y racional de un Municipio Libre que, a más de cien años de haber sido creado, aún no alcanza la plenitud en el ejercicio de su democracia.

A mis familiares y especialmente a mi esposa la Lic. Dalma Guillermina Tovar, que con su paciencia, abnegación, comprensión, motivación y apoyo moral, me dio ánimo en los momentos difíciles y compartió conmigo no sólo las delicias de la miel, sino también los sin sabores de la hiel. Asimismo, por su gran auxilio en su intervención directa, cuando se hizo necesario conseguir información, traducir, dibujar, transcribir a máquina, etc.

Finalmente, he de mencionar a mi nieta Mariana Ruiz Menéndez, que como un regalo del Creador vino a iluminar la vida de sus padres, sus abuelos y, en fin, de todos aquellos que tenemos la dicha de compartir el venturoso acontecimiento de su llegada.

J. L. R. E.

## I N T R O D U C C I Ó N .

Uno de los cambios necesarios en la política nacional consiste en hacer real el proyecto de una democracia con equilibrio de poderes, federalismo efectivo y verdadera libertad municipal. Para esto, se hace indispensable una mayor participación de la ciudadanía, a fin de lograr una política moderna donde el pluralismo y el pluripartidismo moderado promuevan los cambios que conlleven a lograr un Estado donde cada individuo tenga la absoluta libertad de seleccionar quiénes son los ciudadanos que integrarán su gobierno.

Sin embargo, hemos de reconocer que todavía tenemos un gran trecho por andar y que se deben aprovechar las coyunturas políticas, para que los anhelos democráticos y un Estado plural y moderno sean el punto de partida para que México deje de ser en el corto plazo un país en proceso de desarrollo y se convierta en el ejemplo y apoyo de Latinoamérica al despegar, no sólo en el aspecto político, sino también en lo económico.

Se considera factible imaginar, que nos trasladamos hacia el futuro y nos ubicamos en tiempo y espacio tales, que la humanidad hubiera evolucionado hacia lo perfecto y se tuvieran las siguientes situaciones :

- . Todos los pueblos tienen un gobierno capaz, justo, efectivo, eficiente y siempre pendiente de las necesidades y anhelos de sus gobernados.
- . Los pueblos del mundo conviven en una completa estabilidad política.
- . Los pueblos se integran por ciudadanos que conviven con una filosofía y principios de igualdad y son libres respetando los derechos de los demás.
- . Los grupos de presión utilizan el diálogo, la razón y el Derecho y repudian la fuerza, la anarquía y la injusticia.
- . Todos los gobernantes son escogidos democráticamente por la ciudadanía en su conjunto de entre sus mejores hombres.
- . Los procesos electorales son limpios y con una participación plural.

- El federalismo se integra con municipios verdaderamente libres en sus principios y acciones.
- Los poderes del gobierno se interrelacionan en un marco de total y absoluto equilibrio.
- Se tiene un perfecto equilibrio entre centralización y descentralización, así como en concentración y desconcentración.

Al analizar los puntos anotados, pudiéramos pensar que estamos en un mundo que no es el nuestro, que son condiciones que jamás vamos a lograr. Esto puede ser cierto, pero debemos tender a ello, sobre todo en lo que a nuestro México corresponde.

Para esto debemos trabajar intensamente; participar honestamente en política y tener la mente siempre abierta a los cambios.

Sólo en esta forma podremos avanzar siempre con paso firme hacia ese futuro que de momento nos parece inalcanzable.

En el presente trabajo se tratan de sentar las bases sobre las cuales se tomen acciones inmediatas, que tiendan a lograr, en un plazo perentorio, un Municipio verdaderamente libre. Asimismo, para que especialistas en materia política, Derecho Constitucional o Administración Pública, desarrollen con el mismo fin, investigaciones de detalle.

En lo que a procedimiento se refiere, el estudio comprende investigación documental y de campo; se solicitó asesoría a personal altamente especializado y se utilizaron equipos electrónicos de grabación, para captar la información sustantiva en las diferentes sesiones de la Consulta Pública.

En algunos capítulos se efectuaron comentarios, conclusiones o análisis parciales, cuando se consideró necesario clarificar o abundar en un determinado concepto.

## CAPÍTULO I

### GENEALOGÍA DEL MUNICIPIO.

---

#### 1.1. NACIMIENTO DEL MUNICIPIO.

Concepto de Municipio. - La palabra proviene del latín "municipium" y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se contempla como institución. (1)

Para los romanos representaba la ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma. En otra acepción, es también el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

Desde un punto de vista político, se entiende por Municipio aquellas congregaciones políticas llamadas pueblos, villas o ciudades, que por alcanzar un determinado número de habitantes y contar con medios propios de qué subsistir, se gobiernan y atienden a sus necesidades por sí mismas, mediante una corporación compuesta de un número variable de individuos, nunca inferior a tres, que reciben aisladamente el nombre de regidores y en su conjunto el de ayuntamientos.

De lo anterior se puede deducir, que es posible referirse a dos tipos de municipios, uno natural, donde sólo existe la comunidad domiciliaria independiente poseyendo o no contenido político de régimen local y otro político, donde ya constituye una institución política de franco régimen social.

El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.

A través del Municipio, el Estado hace más eficaz la realización de sus atribuciones, ya que al permitir que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses formarán parte del funcionamiento de la maquinaria oficial de aquellas autoridades, se logra manejar los intereses de una población asentada en determinada área territorial.

Así como la nación es la típica agrupación que sustenta al Estado, en el Municipio se concentran todas las manifestaciones de tipo local de la vida social, tanto familiar como colectiva.

No todos los estados son nacionales, ni todas las naciones son estados, pero como producto sociológico, la nacionalidad tiende a expresarse en unidades políticas. El estado moderno tiende a ser expresión de una nacionalidad que lo sustenta y todo ello tiene como origen y punto de apoyo el Municipio.

(1) Pérez Jiménez, Gustavo, La Institución del Municipio - Libre en México, p. 7.

## 1. 2. - EL MUNICIPIO EN ROMA.

Al mismo tiempo que en Grecia se desarrollaba con plenitud la organización municipal, en Italia iba surgiendo un movimiento similar, que se presentó un poco más tarde, pero con mayor madurez, al grado de que su influencia se había de proyectar hasta el presente.

Ya en el Siglo X A. de C., la población de la Península Italiana se establecía en aldeas.

En este país, existían tres pueblos que integraron la nacionalidad romana: los latinos, los sabinos y los etruscos y en el sur se habían establecido diversas colonias griegas.

Los sabinos y los griegos sostuvieron el comercio desde los antiguos tiempos. Quizá por esto, es que los sabinos fueron los que manifestaron primero la tendencia a la organización patriarcal; los caracterizaba su constitución doméstica, especialmente en el poder del padre sobre la mujer y los hijos. Se reflejaba también este carácter en la constitución más patriarcal que investía al cabeza de familia, sacerdote, rey, juez de su casa, juntamente, de gran autoridad sobre todos los miembros de aquella, manteniendo en su seno el espíritu de subordinación, así como el de igualdad en sus relaciones con otras familias y la preferencia de las formas federativas en la constitución común a todas.

Los latinos, a su vez, preferían el poder unitario en las tribus y que de las tendencias de estas dos razas se formó el espíritu general romano, que acabó de constituirse con la influencia etrusca en la formación de ciudades.

Los sabinos, latinos y etruscos, fueron los elementos étnicos que forjaron las peculiaridades del municipio romano.

Si la agricultura había dado origen a la aldea, el comercio y la industria motivaron la formación de la ciudad. Establecida la urbe y los términos sagrados, elegidos los dioses protectores y el rey, la ciudad comenzó a desenvolverse.

Uno de los factores más importantes que propiciaron la aparición del municipio romano fueron las reformas que proyectó Servio Tulio y que hicieron desaparecer, hasta cierto punto, la antigua constitución por familias.

Este rey, con el propósito de disminuir el poder del patriciado, reformó la antigua división de la ciudad y agregó a las primitivas tres tribus, otras cuatro nuevas en que repartió a toda la población de acuerdo con el domicilio. Con ello, Roma se iniciaba en el camino de las relaciones municipales de vecindad. Esta nueva organización se ajustaba a la fortuna y al

territorio del Estado. Se empleaba para ella un censo que se hacía cada cinco años y que clasificaba a los habitantes por sus bienes de fortuna, la nobleza de sus nacimientos y edad. Servía este censo particularmente, para fijar las obligaciones militares del individuo y los impuestos.

Con la creación de nuevas tribus, los plebeyos que carecían de ellas por ser extranjeros, quedaron vinculados e ingresaron a la ciudad.

La segunda reforma la realizó Servio Tulio en la ceremonia de la purificación de la ciudad. En su calidad de sacerdote supremo, la verificó sin hacer distinciones, de lo que resultó que al terminarla todos se encontraron en calidad de ciudadanos.

La tercera reforma la hizo valiéndose de la disciplina militar. Los soldados tenían prohibido entrar a la ciudad como ejército y ante la señal de reunión se congregaban en el campo de Marte. Servio Tulio estableció la 'asamblea centuriata' en que el hombre no debía agruparse por curias, sino por centurias, en las que ocupaba su puesto según su riqueza. Habían 5 clases y 193 centurias, entre las cuales figuraban las 6 centurias patricias, las 12 de caballeros y las de infantería. Estas asambleas eran políticas y en ellas todos los soldados, sin distinción de clases, tenían el derecho de sufragio. La asamblea centuriata fue la que mayor influencia ejerció en el futuro.

Servio Tulio estableció, además, los jueces llamados 'centumviri' que, representando al pueblo conocían "de todos los asuntos que interesaban más a la ciudad, como usucapción, agnación, gentilidad, testamentos, etc." Aparecían, con ello, en embrión, los funcionarios municipales.

Al caer Servio Tulio asesinado por el patriciado, se impedía que su Constitución se realizase íntegramente. Los patricios utilizaron para abolirla al nuevo rey, Tarquino el Soberbio, que quiso después convertirse en déspota y quitó a la plebe los comicios y se enemistó con los patres.

Del reinado de Tarquino el Soberbio sólo puede agradecerse el hecho de que dispusiera, por primera vez en la Historia, que se coleccionaran las ordenanzas municipales, cosa que ejecutó Papyrio por el año 550 A. de C.

En efecto, las primitivas leyes que rigieron a los municipios, no habían sido escritas y se conservaban por tradición oral y fue en la época de Tarquino, cuando por su orden real Sexto Papyrio las coleccionó en un Código, que fue designado con el nombre de 'Papyriano' y que se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público.

Cabe decir 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.

En consecuencia, el Derecho Municipal escrito, surgió en Roma, en el siglo VI A. de C., con el Código Papyriano.

Después de la derrota de los reyes y sin la protección de éstos, la plebe quiso poner término a la desfavorable situación que sufría y abandonó la ciudad, retirándose al Mons Sacer en el año 494 A. de C.

Los patricios cedieron, estableciendo dos, luego cinco y después diez 'tribuni plebis', con el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos. Estos nuevos magistrados, junto con otros dos, 'aediles plebis', encargados de la policía urbana, fueron los custodios de los intereses y derechos de la plebe a quien protegían de todos los abusos. Así surgieron los primeros ediles, se inició el régimen edilicio y apareció el municipio ya institucionalizado. Posteriormente, con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos, existía ya el municipio romano.

Roma estableció cuatro clases de municipios, a saber :

1. - Municipios con derecho completo 'optimo jure'.
2. - Municipios con sólo parte de derechos: 'civita con mercium, con nubium sine suffragio'.
3. - Municipios con derecho a conservar su legislación.
4. - Municipios que adoptaron la legislación de Roma "fundi-facti".

A su vez, los elementos constituyentes del Municipio romano, fueron los siguientes :

1. - El Territorio (Territorium).
2. - El Pueblo que se reúne en Asamblea General.
3. - La "Curia", o cuerpo deliberante con sus magistraturas.

Dichas magistraturas del Municipio romano, estaban constituidas por :

1. - Los "diunviros", como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.
2. - Los "ediles", con funciones de policía en general para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres.
3. - El "curator", funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
4. - El "defensor civitatis", con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y de defensor de los contribuyentes.

En cuanto a las características del Municipio romano, éstas eran :

1. - La de ser esencialmente urbano.
2. - La de poseer doble personalidad: a) pública; b) como persona jurídica.
3. - La de ser democrático.
4. - La de ser autónomo.



### 1.3. - RESURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.

El municipio medieval comenzó a tomar sus características propias desde el Siglo III, en que la inestabilidad del imperio, el bandolerismo y las continuas invasiones, obligaron a las ciudades a transformarse de recintos abiertos preocupados por embellecerse, en aglomeraciones encerradas entre altas murallas, aptas para guarecerse y defenderse.

Cada ciudad tenía su gobierno municipal, en el que la clase dominante estaba formada por la nobleza senatorial. Los senadores, como los antiguos patriarcas, vivían fuera de la ciudad y habitaban en espléndidas villas dentro de sus inmensos dominios. En éstos, los servidores fueron el antecedente de los futuros siervos de la Edad Media.

En las ciudades pequeñas y muy acosadas en aquella época, se concentraba la población de artesanos y comerciantes. Por ejemplo, la más grande ciudad de la Galia, Treves, que era su capital, apenas si contaba con 20,000 habitantes, cifra que era muy importante en aquel tiempo.

Pronto, las villas se convirtieron en pequeños núcleos urbanos y a sus pobladores se les conoció como los villanos.

El mundo romano se hallaba dividido desde la muerte de Teodosio, exactamente en el año 395, en dos grandes imperios: el de Oriente y el de Occidente. La capital de Occidente fue Ravena; la de Oriente era Constantinopla.

En el año 476 la situación de Italia es a tal grado desesperada con las terribles incursiones de los llamados pueblos bárbaros y su desastrosa situación interior, que el Senado pide al emperador de Oriente se unifiquen ambos imperios bajo su cetro. Con esto llegó a su fin el imperio de Occidente.

Italia se convirtió en virreinato bizantino y su capital fue Ravena, que tenía medios más fáciles de comunicación con Constantinopla. El senado romano había quedado reducido a un concejo municipal y tribunal de justicia.

En el Derecho continuaba la obra de unificación. Desde el Siglo IV se iniciaba el período de codificación del Derecho Romano, promulgándose varios códigos que culminaron con el 'Codex Justinianus', en 529 y que señala el fin de su cuarta y última época.

Justiniano, auxiliado por cultos jurisconsultos, recopiló los edictos pretorios, las leyes y las constituciones imperiales, con lo que se formó el Código Justiniano, completado con las resoluciones de los jurisconsultos, que integraron la segunda parte llamada las "Pandectas".

El Código de Justiniano proclamaba la igualdad de los hombres ante la ley y para poner de acuerdo las Pandectas con el Código, apareció revisado

posteriormente, en 534, con el nombre de 'Codex repetitae praelectionis'. Justiniano se empeñó en ponerlo en vigor en todo el Imperio.

Las provincias eran gobernadas por duques y condes, que destruyeron todo régimen municipal. El Municipio y el gobierno municipal, 'curia', subsistió, pero sin autonomía, asfixiado por las cargas fiscales de las que eran responsables, los funcionarios municipales, llamados 'curiales'.

Los municipios debían contribuir con determinada cantidad al tesoro del emperador y los curiales, si no recaudaban esa cantidad, tenía que completarla con sus propios bienes y si no los poseían, venderse como esclavos para salvar su responsabilidad. Como la situación económica de los municipios era pésima, debido a las invasiones y con éstas la despoblación de los campos, la pérdida de cosechas, etc., los ciudadanos pobres se rehusaron a aceptar el cargo curial y los ricos que hicieron lo mismo, fueron obligados por la fuerza a ocupar las magistraturas municipales.

De nada servía que las ciudades tuvieran uniformidad en su organización municipal, que sus magistrados fueron por elección y que conservaran su cuerpo municipal, curia. Nada significaba que los mismos sacerdotes, nombrados por los obispos, fueran sometidos a la consideración del pueblo de la ciudad en votaciones especiales. La centralización administrativa que de manera tan burda se resentía, suprimió la autonomía de los municipios.

De lo anterior se puede deducir que, es difícil encontrar en todos los períodos de la Historia una evolución continua. La dinámica, el movimiento progresivo, se componen alternativamente de los procesos de evolución e involución. Así van surgiendo las síntesis que no son sino principios de otros procesos.

En el Siglo VII, cuando después de la conquista lombarda, el 'exarca' bizantino, no pudo controlar con su autoridad todas las provincias distantes de la capital, se inició una etapa muy importante en el desenvolvimiento de las localidades italianas. Génova, Gaeta, Venecia, Roma, Nápoles y otras ciudades fueron gobernadas por condes o duques, por prelados o por ayuntamientos y comenzaron a integrar pequeños estados independientes.

Desde antes de Constantino, había aparecido una nueva clase social, los colonos, que se encontraban en todo el Imperio. Los colonos no eran propiedad del señor como los esclavos, formaban parte de la heredad y no podían venderse sino con la finca a que pertenecían, gozaban de libertad individual, no podían abandonar el terreno que cultivaban y pagaban a su propietario una parte de lo que cosechaban, siendo esta parte tan desproporcionada que los dejaba en situación miserable. Así se anuncia la clase social de los siervos, que tan importante papel habían de desempeñar en el Feudalismo.

Por otro lado, rodeando la cuenca del Sena, veintidós ciudades galorromanas se hallaban unidas para defenderse de las acometidas de los bárbaros. Entre estas ciudades figuraban París, Amiens, Rouen, Nantes, Rennes, Tours, Troyes y Evreux.

Las ciudades de la Galia, aunque estaban en paz con los gobernadores romanos, no por eso habfan dejado de ser independientes. Se gobernaban por los fueros municipales que cada una tenfa y los obispos, representantes de la fe y del pueblo, hacfa ya mucho tiempo que dirigfan esta clase de gobierno, ocupando en las galias un puesto distinguido.

En el Siglo V, los francos que formaban uno de los grupos germanos, entraron en la Galia, se aliaron con los galos y se convirtieron al cristianismo.

En aquella época se dio cierta importancia a una institución, que participa a la vez del carácter de las antiguas asambleas de tribus de la Germania y de las revistas militares del imperio, que fue la de las reuniones o asambleas militares (placitum, mallus). En ellas se reunfa el ejército para discutir los asuntos militares y se verificaban en el mes de marzo de cada año.

Con la restauración germánica del Imperio de Occidente por Carlo Magno, las asambleas militares tomaron otro carácter. Eran asambleas locales y en ellas participaban los hombres libres de las ciudades. Dichas asambleas se llamaron 'conventus publicus vicinorum' y tenfan facultades administrativas en la población o distrito rural, así como atribuciones para resolver algunos asuntos locales, en cantidad y calidad muy restringida.

Los pueblos y ciudades continuaron agrupados en condados regidos por condes y vigilados por los inspectores imperiales. Las clases sociales se dividfan entre familias nobles, hombres libres, colonos y esclavos. Los militares formaban una casta privilegiada y superior a la clase de los hombres libres que habitaba las ciudades.

Hasta el fin del imperio carolingio o carlovingiano, la legislación no se hallaba unificada y las diversas leyes se aplicaban en particular a las diferentes razas pobladoras. El derecho de venganza, aceptado judicialmente, traduce el estado de fuerza existente, que habfa de presentarse, en el feudalismo, como la defensa del honor.

Las nuevas asambleas locales, derivadas de las anteriores (mallus o malls) sometfan sus decisiones a la resolución del emperador, que era inapelable, y estas ordenanzas se publicaron coleccionadas y se denominaron: -- "capitulares".

Esta organización se habfa extendido, con el imperio de Carlomagno, en Francia, Germania, Aquitania e Italia. En ésta, Carlomagno intervino por la llamada de auxilio del Papa, temeroso de los lombardos; en Germania, introdujo el cristianismo a sangre y fuego y fueron los monjes los que establecieron las primeras poblaciones, tornando en sedentaria la vida errante de aquel pueblo.

Las grandes invasiones del Siglo V habfan arruinado en su mayor parte a las ciudades. Pero el período de paz del reinado de Carlomagno fue para las aglomeraciones urbanas un verdadero renacimiento. En España, bajo la dominación musulmana, existieron ciudades muy prósperas, pero en Francia

y en Alemania, después de las devastaciones de los normandos y de los húngaros, las ciudades volvieron a convertirse en casi nada y se concentraron en sí mismas. Rodeadas de murallas, fueron lugares fuertes o castillos pegados a pequeños caseríos.

La apreciación del Marqués de Fidal, respecto a que la época de la dominación visigótica en España fue, en cuanto al régimen municipal, una etapa de transición, parece ser la más justa.

El pueblo vencido pudo mantener sus instituciones políticas representadas en el Municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del Imperio Romano, a la vez que recibía nuevas formas en su funcionamiento, trasplantadas de la Germania por los visigodos.

El Municipio, aunque de origen romano, subsistió en esta época; también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el 'defensor de la ciudad', que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder; el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de 'xenodochios' u hospitales, y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante este período de tiempo, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad, y en el odio a los dominadores y al arrianismo.

La autonomía municipal que ya no existía en la organización romana de las curias, se perdió por completo.

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebraron periódicamente concilios en que se decidían los negocios del Estado. El Concilio de Toledo se convirtió en una institución y el sexto de estos concilios suprimió todo vestigio de libertad municipal.

Las ciudades tenían sus gobernadores y las aldeas sus Vilicos, que representaban al rey.

La situación económica de las municipalidades se tornó precaria a partir del Sexto Concilio de Toledo y los municipios hispanos, que son unos de los que con más valor han defendido sus derechos al transcurso de la historia, comenzaron a dar muy visibles y peligrosas muestras de desagrado. Por esto el Concilio de Toledo convocado por Recesvinto, después de la sublevación de los vascones que reclamaban la reducción de los impuestos, restableció los privilegios de las ciudades, suprimidos durante un siglo.

Era característica de las ciudades en la Edad Media, la necesidad de protegerse de las constantes incursiones de pueblos enemigos. Las ciudades amuralladas acortaban el desarrollo urbano. Las calles eran estrechas: las casas estranguladas y reciamente construidas y la vida se hacía más unida dentro de ellas por las continuas zozobras.

Una nueva invasión sobre España se gestaba después de que los berberiscos abrazaron el Islamismo. Los árabes se lanzaron con el ímpetu de su fanatismo y conquistaron a principios del Siglo VIII buena parte de la Península. El reino visigodo se derrumbó.

La dominación romana, que había llegado hasta el norte del Canal de la Mancha, terminó al abandonar las legiones la Isla de Bretaña, a principios del Siglo V.

Vinieron después terribles luchas que se prolongaron durante siglos y en las que la civilización romano-bretona, vencida, dejó el paso a la organización de los invasores, los anglosajones, de origen germánico.

Al triunfar éstos definitivamente sobre los bretones, suplantaron completamente las antiguas instituciones por otras de origen germánico, que evolucionaron gradualmente.

El país se dividió en gran cantidad de reinos anglosajones y mientras luchaban entre sí o contra nuevos agresores, las instituciones germánicas, sin el estorbo de los hábitos administrativos romanos, se habían desenvuelto; la autoridad de los reyes continuaba limitada por las asambleas (witenagemot) y la de los nobles (condes o thanes), por asambleas locales de que el rey era el protector. La población rural se organizaba en grupos libres y las ciudades conquistaban cierta autonomía.

La comuna comenzó a surgir de la 'aldea' anglosajona. La propiedad de la tierra era 'comunal', es decir, que pertenecía en común al clan o a la tribu.

El Fuero de Soria, es uno de los documentos más importantes de la legislación municipal española. La minuciosidad con que regula las instituciones más variadas de la vida local, le da un valor especial para conocer el Derecho de la época en que fue redactado. El espíritu local de la Edad Media, hace singular un documento que, como este Fuero, muestra oficialmente la vida jurídica de una ciudad castellana en el Siglo XIII. La influencia considerable que ha ejercido en la legislación, contribuye a darle más relieve. Dicha influencia en otros cuerpos legales y su interés lingüístico, acrecientan su importancia como reflejo de un momento decisivo en la lucha secular y tenaz sostenida entre el elemento germánico y el romano en el Derecho español.

#### 1.4. - EL MUNICIPIO COMO EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD LOCAL.

---

Los pueblos que aún no se acomodaban en un territorio, entre éstos particularmente los normandos, devastaban los países en sus constantes incursiones. Como los soberanos eran incapaces de defender a las poblaciones de las amenazas del enemigo, éstas se agruparon en torno a los jefes militares de los condados y los condes se aliaron en grupos a su vez. De esta manera, los jefes militares monopolizaron el poder, siendo en sus dominios, que se llamaron feudos, los propietarios, jefes militares, jueces y legisladores.

El Imperio Carolingio se desmembró en reinos y éstos se dividieron en feudos. A pesar de que en esta época la situación era en extremo cruel para las clases inferiores, los municipios comenzaban a adquirir conciencia de su elevada misión. La convivencia social se refugia por entero en las municipalidades, que constituyen en toda la Edad Media la luz que no llegó a extinguirse en aquel laberinto de pasiones.

El siervo, en pleno régimen feudal, llegaba a miembro del Municipio, lo mismo que el pechero llegaba a la categoría de burgués bajo el yugo del absolutismo feudal. De los siervos de la Edad Media nacieron los habitantes de las primeras ciudades; de esta población municipal salieron los elementos constitutivos de la burguesía.

En el Siglo X encontramos ya la típica sociedad feudal en que se presenció la pulverización de los centros de poder. La idea romana del Estado, basada en la soberanía del todo sobre las partes, fue reemplazada por el señorío autónomo. Los señores feudales se decían vasallos del rey, pero en realidad lo veían como un igual y muchas veces le imponían su voluntad.

Los reinos se dividían en principados eclesiásticos o arzobispados y en feudos de los grandes vasallos: condes, duques y marqueses.

El señor feudal tenía bajo su dominio a los hombres libres no nobles, los 'villanos', que eran los antiguos 'ciudadanos'. Las clases rurales tenían la protección del señor a cambio de servicios y los gremios o corporaciones de burgueses (habitantes de ciudades), al cesar las invasiones, habían celebrado pactos de diversas clases con sus señores u obispos.

Entonces se alzó en los castillos señoriales el donjón, o sea la torre del homenaje. En el Siglo XII habían de levantar las comunas la torre o campanario de la ciudad, como símbolo característico de las libertades políticas en el seno de los municipios.

La aldea feudal surgió como un lugar fortificado, en que las casas de los pobladores se guarecían dentro de una muralla.

En la mayoría de los casos, los colonos se establecían en torno al cas-

tillo del señor feudal. Así surgía la aldea, cuyo desarrollo dependía de la importancia del campamento militar o de su situación en las rutas comerciales. Las ferias se celebraban anualmente y entonces el comercio se desarrollaba en mayor escala, mientras otros comerciantes fijaban el lugar de su residencia y establecían comercios fijos. Dentro de las aldeas, el artesano emprendió sus incipientes tareas industriales.

La diferencia entre el trabajo agrícola y el artesano, motivó las dos clases de comunidades: la urbana y la rural, siendo las primeras, el pueblo y la segunda la aldea.

El desenvolvimiento de la vida citadina, en la Europa Occidental, se observa desde los comienzos del Siglo XI, con la mencionada separación de la producción artesana y agrícola. La ciudad se diferenció de la aldea, por ende, en que el empleo que principalmente desempeñaron sus habitantes, no era agrícola sino artesano.

La mortalidad en las localidades urbanas era muy elevada por las pésimas condiciones de higiene que en aquellas prevalecían. Las basuras y desechos de las casas eran arrojados al río o simplemente a la calle. Eran frecuentes las epidemias. En casi todos los pueblos había establecimientos especiales para leprosos, de los que se contaron en Francia más de dos mil en el Siglo XIII y se calcula que, por cada diez personas, podía contarse un pordiosero.

Los gremios de comerciantes primero y luego junto con los de artesanos, dirigieron la lucha de las ciudades en contra de los señores feudales. Los gremios ocuparon el gobierno de los municipios al obtener el cobro de impuestos por su conducto, cuando los señores convinieron en fijar su monto y dejar a las corporaciones la responsabilidad de recaudar.

Fue desde el Siglo XI, cuando comenzó a hacerse más patente la diferencia entre el municipio urbano y el rural, al separarse el artesanado de la agricultura. Con esto en la Europa Occidental se registró el desarrollo de la vida citadina.

La tradición municipal que en Italia había tenido su cuna, no podía menos de manifestarse en un resurgimiento de la vida local en su propio país de origen.

Apenas las localidades europeas comenzaban a crear fuerzas, cuando ya las ciudades marítimas de Italia surgían con enormes destellos de vitalidad. Con el desarrollo del comercio y de la industria, presenciábamos en las ciudades el advenimiento de la clase media o burguesía. La juventud de la nueva clase social impulsó la vida de las ciudades y las comunas constituyeron la típica manifestación de la existencia social del hombre. Las comunas llegaron a ser verdaderas repúblicas locales más o menos autónomas.

La ciudad de Amalfi fue la primera de estas repúblicas locales. Su progreso se debió al intenso comercio que sostuvo con los bizantinos, sarracenos y alejandrinos, cuyos espléndidos productos eran vendidos en Roma, que consumía ya cantidades fabulosas en el culto.

Al caer en manos de los normandos los ducados bizantinos, Amalfi vio cerradas sus comunicaciones con el Oriente y su comercio decayó un tanto, teniendo que subordinarse al poderío comercial de Venecia.

La ciudad mediterránea de los canales, se hallaba establecida desde el Siglo V, en que muchas poblaciones que hufan de los bárbaros se refugiaron en las islas que fueron su asiento. Ya en el Siglo VI, los venecianos comerciaban con Constantinopla y con los árabes y los lombardos. El comercio con estos últimos, les dejaba libre el paso hacia el Norte y de su fidelidad para con los soberanos bizantinos, obtuvieron grandes concesiones comerciales en el Imperio de Oriente. En esta época, los venecianos tenían absoluta libertad para nombrar sus duques, que eran soberanos absolutos en la ciudad. Después, cuando Venecia se independizó del Imperio bizantino, promulgó su Constitución. La autoridad del 'dux' se limitó con nuevos funcionarios: seis consejeros de la 'señoría', jueces y el 'pregadi', que era un cuerpo integrado por los notables de la ciudad, a los que se consultaba en los problemas de mayor trascendencia.

Las ciudades de Génova y Pisa, gobernadas primero por la nueva nobleza lombarda, permanecieron sin conquistar su libertad comunal, que adquirieron en el Siglo X. En este siglo se inició el apogeo de las ciudades libres italianas, en contraste con épocas de decaimiento en que comunas enteras llegaron a ser dadas en posesión a la iglesia.

Hasta el Siglo X, aparecen las primeras manifestaciones de una verdadera organización municipal, teniendo origen este renacimiento en Italia, en la cuenca del Mediterráneo y extendiéndose la nueva era a lo largo de dos grandes senderos comerciales, como fueron el Danubio y el Rhin hasta el Norte de Europa, en Flandes y en Francia.

Los estatutos de Génova y de Pisa fueron eminentemente aristocráticos y particularmente en la primera, una ley especial reglamentaba la existencia de la esclavitud. En ambas ciudades gobernaba la aristocracia; las familias nobles luchaban entre sí y genoveses contra pisanos y éstos contra venecianos, sostenían guerras por el control del comercio de Oriente. Estas luchas habfan de acabar por debilitarlos.

En el interior de Italia se siguió el ejemplo de las ciudades marítimas, emprendiendo el camino hacia la libertad municipal. Así vemos que los gremios de artes, ya los mayores formados de mercaderes, ya los menores de artesanos, organizados cada uno interiormente en sus respectivos cuarteles, como un monopolio y como un ejército, se conjuraban y formaban la ciudad legal. Reunidos al toque de la campana de rebato en la torre de la 'casa del pueblo', formaban un parlamento que ejercía soberanía inapelable y nombraba varios cónsules, asistido por un gabinete secreto (la credenza). En tiempo de guerra, cada cuartel rodeaba al estandarte de la ciudad, colocado sobre un altar en un carro y marchaba a la batalla; así lucharon los milaneses contra Barbarroja, vencéndolo. Estas repúblicas, llenas de nobles que poseían su domicilio fortificado dentro de ellas, tenían una vida tempestuosa y precaria. Las más notables fueron Milán y Bolonia y bastante después Florencia; Roma luchó siempre, pero luchó en vano por su libertad municipal.

En el Siglo XII, las ciudades libres de Italia, así como las comunas francesas, estaban en el apogeo de su vida municipal.



El desenvolvimiento de las comunas francesas alcanzó su más alto grado en el Siglo XII. Los reyes fomentaron en varios casos el movimiento municipal para debilitar a los grandes vasallos y pudieron rechazar la invasión de los ejércitos de Alemania y de Flandes con las milicias comunales que se agruparon alrededor de la enseña de la Abadía de San Dionisio, que era el estandarte real.

### 1.5. - RAICES HISTORICAS DEL MUNICIPIO COMO AUTENTICA COMUNIDAD DEMOCRATICA.

Con el tiempo, la mayor parte de las ciudades obtuvo sus libertades y privilegios municipales. Unas las conquistaron mediante sangrientos motines, como en Francia y otras las compraron a precio de oro a los señores, pero también se concedió el fuero por acto gracioso, como el del rey de Francia, Luis VII, que lo otorgó a los habitantes de Lorrén en 1155 e inmediatamente a casi trescientas ciudades y villas del dominio real. Mas la concesión de libertades municipales fue, al mismo tiempo, un medio de crear ciudades nuevas. Para dar valor a sus dominios, los reyes y los señores buscaban la manera de atraer inmigrantes, por lo que creaban ciudades nuevas, a las que daban privilegios especiales.

El papel del gremio en la vida política del Municipio tuvo una gran importancia. Fueron esos gremios los que escudillaron la lucha de las ciudades contra los señores feudales, comenzando con el intento por reducir el monto de las contribuciones. Los gremios terminaron por participar activamente en el gobierno de la municipalidad, una vez que las ciudades hubieron conquistado mayor o menor independencia ante los señores feudales.

Las corporaciones o gremios de comerciantes surgieron en Inglaterra por primera vez en el Siglo X y las de artesanos aparecieron en Italia a fines de ese siglo.

Dichas corporaciones expidieron reglamentos para la producción y venta de mercancías y es célebre el de la producción de telas, aprobado en la ciudad de Chalons el año de 1244. Al efecto y contando con el respaldo de la administración municipal, la corporación no permitía a quienes fuesen ajenos a ella, dedicarse a su propia rama de artesanado.

Por lo tanto, los gremios municipales de comerciantes y artesanos fueron la fuerza más organizada de la vida comunal en la Edad Media.

La dominación de los árabes se repartió al principio, en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la península.

En el Siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados Caidés o Alcaldís (Alcaldes). Esta denominación no fue empleada en León y Castilla hasta mediados del Siglo XI y en Galicia hasta principios del Siglo XIII.

Sin embargo, la obra de la reconquista, que se realizó al transcurso de larga y sangrienta lucha, fortaleció en los españoles la conciencia municipal

## ÍNDICE

PRÓLOGO.....	
AGRADECIMIENTOS.....	
RESUMEN.....	
INTRODUCCIÓN.....	

### CAPÍTULO I

#### GENEALOGÍA DEL MUNICIPIO.

1.1. NACIMIENTO DEL MUNICIPIO.....	1
1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA.....	2
1.3. RESURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA....	5
1.4. EL MUNICIPIO COMO EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD - LOCAL.....	10
1.5. RAÍCES HISTÓRICAS DEL MUNICIPIO COMO AUTÉNTICA - COMUNIDAD DEMOCRÁTICA.....	13
1.6. BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	16
1.7. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO ACTUAL.....	24
1.8. PROBLEMAS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL MEXICANO, SU - ESTRUCTURA Y SUS NUEVAS EXPECTATIVAS.....	26

### CAPÍTULO II.

#### ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

2.1. CONSTITUCIÓN GADITANA DE 1812.....	28
2.2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN.....	30
2.3. MORELOS Y EL MUNICIPIO EN 1814.....	30
2.4. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO - MEXICANO.....	31
2.5. PLAN CONSTITUCIONAL DE LA NACION MEXICANA 1823.	32
2.6. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.....	32
2.7. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.....	32

2. 8.	EL CENTRALISMO DE 1836 Y SUS SIETE LEYES.....	32
2. 9.	REFORMAS DE 1840 Y BASES CONSTITUCIONALES - DE 1843 .....	34
2. 10.	ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA - MEXICANA DE 1856 .....	35
2. 11.	LA CONSTITUCION DE 1857 .....	36
2. 12.	EL SEGUNDO IMPERIO Y EL MUNICIPIO.....	38
2. 13.	ETAPA PORFIRISTA .....	41
2. 14.	MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910 .....	42
2. 15.	EL MUNICIPIO LIBRE COMO BANDERA REVOLUCIONARIA.	44
2. 16.	CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.....	48
2. 17.	ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (VIGENTE).....	52
2. 18.	COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	56

### CAPITULO III.

#### DEMOCRACIA, PLURALISMO, LIBERTAD E IGUALDAD.

---



---

3. 1.	LA DEMOCRACIA .....	67
	A). - La Democracia Directa .....	71
	B). - La Democracia Indirecta .....	72
	C). - Formas e Instituciones Democráticas .....	73
3. 2.	EL PLURALISMO .....	78
	A). - Pluralismo Competitivo .....	83
	B). - Insuficiencias del Pluralismo .....	83
	C). - Teoría de la Elite .....	87
	D). - La Libertad en el Pluralismo .....	91
3. 3.	LA LIBERTAD POLITICA .....	93
3. 4.	LA IGUALDAD .....	98

### CAPITULO IV.

#### LA POLÍTICA .-

4. 1.	DERECHOS DE LIBERTAD, POLÍTICOS Y CÍVICOS .....	100
4. 2.	ENFOQUE SISTÉMICO .....	102
4. 3.	EL INFLUJO DE LA HISTORIA SOBRE LA POLÍTICA - CONTEMPORANEA .....	102

4.4.	LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA .....	106
4.5.	EL MARCO POLÍTICO .....	108
4.6.	LA PARTICIPACION Y LA ESTABILIDAD POLÍTICAS .....	109
4.7.	LA SOCIALIZACION POLÍTICA .....	109
4.8.	SISTEMAS ELECTORALES .....	111
	A).- Concepto y Clasificación .....	111
4.9.	LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	114
4.10.	GRUPOS DE PRESIÓN .....	117
4.11.	LOS PARTIDOS EN LAS DEMOCRACIAS LIBERALES .....	118
4.12.	LA ESTABILIDAD POLÍTICA .....	119

### CAPÍTULO V.

#### LA REFORMA ELECTORAL EN UN MARCO DE PLURALISMO Y PLURIPARTIDISMO. -

---

5.1.	LEY ELECTORAL DE 1911 .....	125
5.2.	LEY PARA LA ELECCIÓN DE PODERES FEDERALES, - DECRETADA POR VENUSTIANO CARRANZA, EL 2 DE - JUNIO DE 1918. ....	125
5.3.	LEY ELECTORAL FEDERAL, DECRETADA POR MANUEL AVILA CAMACHO, EL 7 DE ENERO DE 1946. ....	126
5.4.	LEY ELECTORAL FEDERAL, DECRETADA POR MIGUEL - ALEMÁN, EL 4 DE DICIEMBRE DE 1951 .....	126
5.5.	DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS POR ADOLFO - LOPEZ MATEOS, . . . . .	127
5.6.	DECRETO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ .....	127
5.7.	LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y - PROCESOS ELECTORALES .....	127
	A).- Actos Constitutivos .....	129
	B).- Del Registro Definitivo .....	130
5.8.	CODIGO FEDERAL ELECTORAL PROPUESTO POR - MIGUEL DE LA MADRID HURTADO .....	131
5.9.	ANALISIS COMPARATIVO (LOPPE. Y CODIGO FEDERAL - ELECTORAL VIGENTE ) .....	133
5.10.	CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA REFORMA ELECTORAL. .	135
	A).- Representantes de la Comisión Especial .....	138
	B).- Intervenciones de los Comisionados de los Parti- dos Políticos Nacionales .....	138

C).	- Primera Audiencia Pública .....	140
D).	- Segunda Audiencia Pública .....	151
E).	- Tercera Audiencia Pública .....	156
F).	- Cuarta Audiencia Pública .....	171
5.11.	ANÁLISIS GENERAL DE LAS PONENCIAS PRESENTADAS - EN LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE REFORMA ELECTO- RAL .....	186

## CAPIÍTULO VI.

### EL MUNICIPIO PLURAL Y PLURIPARTIDISTA EN MÉXICO. -

---

6.1.	LA POLÍTICA DE LOS NOVENTAS, .....	192
6.2.	COMENTARIOS PARTICULARES .....	192
	A). - Abstencionismo .....	196
	B). - Organización y Manejo de los Procesos - Electorales .....	208
	C). - Democracia .....	210
	D). - Credibilidad y Confianza en los Procesos Electro- rales .....	211
	E). - Pluralismo y Representación .....	211
	F). - Afiliación Colectiva o Individual a los Partidos ...	212
	G). - Sistema de Elecciones .....	213
	H). - Autocalificación .....	214
	I). - Participación del Gobierno en los Comicios .....	214
6.3.	LA POLÍTICA DE MÉXICO Y EL DERECHO CONSTITU- CIONAL .....	215
6.4.	DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO .....	215
6.5.	MÉXICO, HACIA UN ESTADO MODERNO .....	218
6.6.	LEGISLACIÓN MUNICIPAL .....	222
	A). - Opiniones en contra de la Legislación Municipal ...	223
	B). - Conceptos que justifican la función legislativa en los Ayuntamientos .....	224
	C). - Conceptos del Lic. José López Portillo y Pacheco ...	226
	D). - Artículos correspondientes de la Constitución Políti- ca del Estado Libre y Soberano de México .....	228

E). - Conclusiones sobre la Legislación Municipal.... 230

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES  
FINALES ..... 232**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 240**

## RESUMEN.

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental, el llamar la atención respecto a la necesidad que tiene la política mexicana - de brindar al Municipio Libre un mayor pluralismo político y un reconocimiento de su facultad de legislar sin cortapisas, dentro de su ámbito de competencia.

Como objetivo subordinado, se fijó la presentación y análisis de las proposiciones efectuadas en la Consulta Pública para modificar el proceso electoral en la República Mexicana.

El cumplimiento del primer objetivo conlleva a dotar al Municipio de una real democracia, al ser verdaderamente el pueblo quien elija a sus gobernantes.

Al lograr el segundo objetivo, se está en la posibilidad de identificar los juicios que en el momento actual sustentan los diversos partidos políticos registrados y distinguidos investigadores del quehacer político en la República Mexicana, los cuales se consideran, para efectos de esta tesis, como reales representantes de las necesidades, deseos e inquietudes de la sociedad en su conjunto.

Al definir estos conceptos, es posible conjugarlos con el criterio particular de quien esto escribe y, consecuentemente, elaborar conclusiones y recomendaciones congruentes con el contexto nacional, dentro de un marco de justicia social y que sean de utilidad para un desarrollo equilibrado y racional de un Municipio Libre que, a más de cien años de haber sido creado, aún no alcanza la plenitud en el ejercicio de su democracia.

A mis familiares y especialmente a mi esposa la Lic. Dalma Guillermina Tovar, que con su paciencia, abnegación, comprensión, motivación y apoyo moral, me dio ánimo en los momentos difíciles y compartió conmigo no sólo las delicias de la miel, sino también los sin sabores de la hiel. Asimismo, por su gran auxilio en su intervención directa, cuando se hizo necesario conseguir información, traducir, dibujar, transcribir a máquina, etc.

Finalmente, he de mencionar a mi nieta Mariana Ruiz Menéndez, que como un regalo del Creador vino a iluminar la vida de sus padres, sus abuelos y, en fin, de todos aquellos que tenemos la dicha de compartir el venturoso acontecimiento de su llegada.

J. L. R. E.



## I N T R O D U C C I Ó N .

Uno de los cambios necesarios en la política nacional consiste en hacer real el proyecto de una democracia con equilibrio de poderes, federalismo efectivo y verdadera libertad municipal. Para esto, se hace indispensable una mayor participación de la ciudadanía, a fin de lograr una política moderna donde el pluralismo y el pluripartidismo moderado promuevan los cambios que conlleven a lograr un Estado donde cada individuo tenga la absoluta libertad de seleccionar quiénes son los ciudadanos que integrarán su gobierno.

Sin embargo, hemos de reconocer que todavía tenemos un gran trecho por andar y que se deben aprovechar las coyunturas políticas, para que los anhelos democráticos y un Estado plural y moderno sean el punto de partida para que México deje de ser en el corto plazo un país en proceso de desarrollo y se convierta en el ejemplo y apoyo de Latinoamérica al despejar, no sólo en el aspecto político, sino también en lo económico.

Se considera factible imaginar, que nos trasladamos hacia el futuro y nos ubicamos en tiempo y espacio tales, que la humanidad hubiera evolucionado hacia lo perfecto y se tuvieran las siguientes situaciones :

- Todos los pueblos tienen un gobierno capaz, justo, efectivo, eficiente y siempre pendiente de las necesidades y anhelos de sus gobernados.
- Los pueblos del mundo conviven en una completa estabilidad política.
- Los pueblos se integran por ciudadanos que conviven con una filosofía y principios de igualdad y son libres respetando los derechos de los demás.
- Los grupos de presión utilizan el diálogo, la razón y el Derecho y repudian la fuerza, la anarquía y la injusticia.
- Todos los gobernantes son escogidos democráticamente por la ciudadanía en su conjunto de entre sus mejores hombres.
- Los procesos electorales son limpios y con una participación plural.

- El federalismo se integra con municipios verdaderamente libres en sus principios y acciones.
- Los poderes del gobierno se interrelacionan en un marco de total y absoluto equilibrio.
- Se tiene un perfecto equilibrio entre centralización y descentralización, así como en concentración y desconcentración.

Al analizar los puntos anotados, pudiéramos pensar que estamos en un mundo que no es el nuestro, que son condiciones que jamás vamos a lograr. Esto puede ser cierto, pero debemos tender a ello, sobre todo en lo que a nuestro México corresponde.

Para esto debemos trabajar intensamente; participar honestamente en política y tener la mente siempre abierta a los cambios.

Sólo en esta forma podremos avanzar siempre con paso firme hacia ese futuro que de momento nos parece inalcanzable .

En el presente trabajo se tratan de sentar las bases sobre las cuales se tomen acciones inmediatas, que tiendan a lograr, en un plazo perentorio, un Municipio verdaderamente libre. Asimismo, para que especialistas en materia política, Derecho Constitucional o Administración Pública, desarrollen con el mismo fin, investigaciones de detalle.

En lo que a procedimiento se refiere, el estudio comprende investigación documental y de campo; se solicitó asesoría a personal altamente especializado y se utilizaron equipos electrónicos de grabación, para captar la información sustantiva en las diferentes sesiones de la Consulta Pública.

En algunos capítulos se efectuaron comentarios, conclusiones o análisis parciales, cuando se consideró necesario clarificar o abundar en un determinado concepto.

## CAPÍTULO I

### GENEALOGÍA DEL MUNICIPIO.

#### 1.1. NACIMIENTO DEL MUNICIPIO.

Concepto de Municipio. - La palabra proviene del latín "municipium" y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se contempla como institución. ( 1 )

Para los romanos representaba la ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma. En otra acepción, es también el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

Desde un punto de vista político, se entiende por Municipio aquellas congregaciones políticas llamadas pueblos, villas o ciudades, que por alcanzar un determinado número de habitantes y contar con medios propios de qué subsistir, se gobiernan y atienden a sus necesidades por sí mismas, mediante una corporación compuesta de un número variable de individuos, nunca inferior a tres, que reciben aisladamente el nombre de regidores y en su conjunto el de ayuntamientos.

De lo anterior se puede deducir, que es posible referirse a dos tipos de municipios, uno natural, donde sólo existe la comunidad domiciliaria independiente poseyendo o no contenido político de régimen local y otro político, donde ya constituye una institución política de franco régimen social.

El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.

A través del Municipio, el Estado hace más eficaz la realización de sus atribuciones, ya que al permitir que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses formarán parte del funcionamiento de la maquinaria oficial de aquellas autoridades, se logra manejar los intereses de una población asentada en determinada área territorial.

Así como la nación es la típica agrupación que sustenta al Estado, en el Municipio se concentran todas las manifestaciones de tipo local de la vida social, tanto familiar como colectiva.

No todos los estados son nacionales, ni todas las naciones son estados, pero como producto sociológico, la nacionalidad tiende a expresarse en unidades políticas. El estado moderno tiende a ser expresión de una nacionalidad que lo sustenta y todo ello tiene como origen y punto de apoyo el Municipio.

(1) Pérez Jiménez, Gustavo, La Institución del Municipio - Libre en México, p. 7.

## 1.2. - EL MUNICIPIO EN ROMA.

Al mismo tiempo que en Grecia se desarrollaba con plenitud la organización municipal, en Italia iba surgiendo un movimiento similar, que se presentó un poco más tarde, pero con mayor madurez, al grado de que su influencia se había de proyectar hasta el presente.

Ya en el Siglo X A. de C., la población de la Península Italiana se establecía en aldeas,

En este país, existían tres pueblos que integraron la nacionalidad romana: los latinos, los sabinos y los etruscos y en el sur se habían establecido diversas colonias griegas.

Los sabinos y los griegos sostuvieron el comercio desde los antiguos tiempos. Quizá por esto, es que los sabinos fueron los que manifestaron primero la tendencia a la organización patriarcal; los caracterizaba su constitución doméstica, especialmente en el poder del padre sobre la mujer y los hijos. Se reflejaba también este carácter en la constitución más patriarcal que investía al cabeza de familia, sacerdote, rey, juez de su casa, juntamente, de gran autoridad sobre todos los miembros de aquélla, manteniendo en su seno el espíritu de subordinación, así como el de igualdad en sus relaciones con otras familias y la preferencia de las formas federativas en la constitución común a todas.

Los latinos, a su vez, preferían el poder unitario en las tribus y que de las tendencias de estas dos razas se formó el espíritu general romano, que acabó de constituirse con la influencia etrusca en la formación de ciudades.

Los sabinos, latinos y etruscos, fueron los elementos étnicos que forjaron las peculiaridades del municipio romano.

Si la agricultura había dado origen a la aldea, el comercio y la industria motivaron la formación de la ciudad. Establecida la urbe y los términos sagrados, elegidos los dioses protectores y el rey, la ciudad comenzó a desenvolverse.

Uno de los factores más importantes que propiciaron la aparición del municipio romano fueron las reformas que proyectó Servio Tulio y que hicieron desaparecer, hasta cierto punto, la antigua constitución por familias.

Este rey, con el propósito de disminuir el poder del patriciado, reformó la antigua división de la ciudad y agregó a las primitivas tres tribus, otras cuatro nuevas en que repartió a toda la población de acuerdo con el domicilio. Con ello, Roma se iniciaba en el camino de las relaciones municipales de vecindad. Esta nueva organización se ajustaba a la fortuna y al

territorio del Estado. Se empleaba para ella un censo que se hacía cada cinco años y que clasificaba a los habitantes por sus bienes de fortuna, la nobleza de su nacimiento y edad. Servía este censo particularmente, para fijar las obligaciones militares del individuo y los impuestos.

Con la creación de nuevas tribus, los plebeyos que carecían de ellas por ser extranjeros, quedaron vinculados e ingresaron a la ciudad.

La segunda reforma la realizó Servio Tulio en la ceremonia de la purificación de la ciudad. En su calidad de sacerdote supremo, la verificó sin hacer distinciones, de lo que resultó que al terminarla todos se encontraron en calidad de ciudadanos.

La tercera reforma la hizo valiéndose de la disciplina militar. Los soldados tenían prohibido entrar a la ciudad como ejército y ante la señal de reunión se congregaban en el campo de Marte. Servio Tulio estableció la 'asamblea centuriata' en que el hombre no debía agruparse por curias, sino por centurias, en las que ocupaba su puesto según su riqueza. Habían 5 clases y 193 centurias, entre las cuales figuraban las 6 centurias patricias, las 12 de caballeros y las de infantería. Estas asambleas eran políticas y en ellas todos los soldados, sin distinción de clases, tenían el derecho de sufragio. La asamblea centuriata fue la que mayor influencia ejerció en el futuro.

Servio Tulio estableció, además, los jueces llamados 'centumviri' que, representando al pueblo conocían "de todos los asuntos que interesaban más a la ciudad, como usucapición, agnación, gentilidad, testamentos, etc." Aparecían, con ello, en embrión, los funcionarios municipales.

Al caer Servio Tulio asesinado por el patriciado, se impedía que su Constitución se realizase íntegramente. Los patricios utilizaron para abolirla al nuevo rey, Tarquino el Soberbio, que quiso después convertirse en déspota y quitó a la plebe los comicios y se enemistó con los patres.

Del reinado de Tarquino el Soberbio sólo puede agradecerse el hecho de que dispusiera, por primera vez en la Historia, que se coleccionaran las ordenanzas municipales, cosa que ejecutó Papyrio por el año 550 A. de C.

En efecto, las primitivas leyes que rigieron a los municipios, no habían sido escritas y se conservaban por tradición oral y fue en la época de Tarquino, cuando por su orden real Sexto Papyrio las coleccionó en un Código, que fue designado con el nombre de 'Papyriano' y que se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público.

Cabe decir 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.

En consecuencia, el Derecho Municipal escrito, surgió en Roma, en el siglo VI A. de C., con el Código Papyriano.

Después de la derrota de los reyes y sin la protección de éstos, la plebe quiso poner término a la desfavorable situación que sufría y abandonó la ciudad, retirándose al Mons Sacer en el año 494 A. de C.

Los patricios cedieron, estableciendo dos, luego cinco y después diez 'tribuni plebis', con el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos. Estos nuevos magistrados, junto con otros dos, 'aediles plebis', encargados de la policía urbana, fueron los custodios de los intereses y derechos de la plebe a quien protegían de todos los abusos. Así surgieron los primeros ediles, se inició el régimen edilicio y apareció el municipio ya institucionalizado. Posteriormente, con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos, existía ya el municipio romano.

Roma estableció cuatro clases de municipios, a saber :

1. - Municipios con derecho completo 'optimo jure'.
2. - Municipios con sólo parte de derechos: 'civita con mercium, con-nubium sine suffragio'.
3. - Municipios con derecho a conservar su legislación.
4. - Municipios que adoptaron la legislación de Roma "fundi-facti".

A su vez, los elementos constituyentes del Municipio romano, fueron los siguientes :

1. - El Territorio (Territorium).
2. - El Pueblo que se reunía en Asamblea General.
3. - La "Curia", o cuerpo deliberante con sus magistraturas.

Dichas magistraturas del Municipio romano, estaban constituidas por :

1. - Los "diunviro", como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.
2. - Los "ediles", con funciones de policía en general para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres.
3. - El "curator", funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
4. - El "defensor civitatis", con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y de defensor de los contribuyentes.

En cuanto a las características del Municipio romano, éstas eran :

1. - La de ser esencialmente urbano.
2. - La de poseer doble personalidad: a) pública; b) como persona jurídica.
3. - La de ser democrático.
4. - La de ser autónomo.

### 1.3. - RESURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.

---

El municipio medieval comenzó a tomar sus características propias desde el Siglo III, en que la inestabilidad del imperio, el bandolerismo y las continuas invasiones, obligaron a las ciudades a transformarse de recintos abiertos preocupados por embellecerse, en aglomeraciones encerradas entre altas murallas, aptas para guarecerse y defenderse.

Cada ciudad tenía su gobierno municipal, en el que la clase dominante estaba formada por la nobleza senatorial. Los senadores, como los antiguos patriarcas, vivían fuera de la ciudad y habitaban en espléndidas villas dentro de sus inmensos dominios. En éstos, los servidores fueron el antecedente de los futuros siervos de la Edad Media.

En las ciudades pequeñas y muy acosadas en aquella época, se concentraba la población de artesanos y comerciantes. Por ejemplo, la más grande ciudad de la Gallia, Treves, que era su capital, apenas si contaba con 20,000 habitantes, cifra que era muy importante en aquel tiempo.

Pronto, las villas se convirtieron en pequeños núcleos urbanos y a sus pobladores se les conoció como los villanos.

El mundo romano se hallaba dividido desde la muerte de Teodosio, exactamente en el año 395, en dos grandes imperios: el de Oriente y el de Occidente. La capital de Occidente fue Ravena; la de Oriente era Constantinopla.

En el año 476 la situación de Italia es a tal grado desesperada con las terribles incursiones de los llamados pueblos bárbaros y su desastrosa situación interior, que el Senado pide al emperador de Oriente se unifiquen ambos imperios bajo su cetro. Con esto llegó a su fin el imperio de Occidente.

Italia se convirtió en virreinato bizantino y su capital fue Ravena, que tenía medios más fáciles de comunicación con Constantinopla. El senado romano había quedado reducido a un concejo municipal y tribunal de justicia.

En el Derecho continuaba la obra de unificación. Desde el Siglo IV se iniciaba el período de codificación del Derecho Romano, promulgándose varios códigos que culminaron con el 'Codex Justinianus', en 529 y que señala el fin de su cuarta y última época.

Justiniano, auxiliado por cultos jurisconsultos, recopiló los edictos pretorios, las leyes y las constituciones imperiales, con lo que se formó el Código Justiniano, completado con las resoluciones de los jurisconsultos, que integraron la segunda parte llamada las "Pandectas".

El Código de Justiniano proclamaba la igualdad de los hombres ante la ley y para poner de acuerdo las Pandectas con el Código, apareció revisado

posteriormente, en 534, con el nombre de 'Codex repetitae praelectionis'. Justiniano se empeñó en ponerlo en vigor en todo el Imperio.

Las provincias eran gobernadas por duques y condes, que destruyeron todo régimen municipal. El Municipio y el gobierno municipal, 'curia', subsistió, pero sin autonomía, asfixiado por las cargas fiscales de las que eran responsables, los funcionarios municipales, llamados 'curiales'.

Los municipios debían contribuir con determinada cantidad al tesoro del emperador y los curiales, si no recaudaban esa cantidad, tenía que completarla con sus propios bienes y si no los poseían, venderse como esclavos para salvar su responsabilidad. Como la situación económica de los municipios era pésima, debido a las invasiones y con éstas la despoblación de los campos, la pérdida de cosechas, etc., los ciudadanos pobres se rehusaron a aceptar el cargo curial y los ricos que hicieron lo mismo, fueron obligados por la fuerza a ocupar las magistraturas municipales.

De nada servía que las ciudades tuvieran uniformidad en su organización municipal, que sus magistrados fueron por elección y que conservaran su cuerpo municipal, curia. Nada significaba que los mismos sacerdotes, nombrados por los obispos, fueran sometidos a la consideración del pueblo de la ciudad en votaciones especiales. La centralización administrativa que de manera tan burda se resentía, suprimió la autonomía de los municipios.

De lo anterior se puede deducir que, es difícil encontrar en todos los períodos de la Historia una evolución continua. La dinámica, el movimiento progresivo, se componen alternativamente de los procesos de evolución e involución. Así van surgiendo las síntesis que no son sino principios de otros procesos.

En el Siglo VII, cuando después de la conquista lombarda, el 'exarca' bizantino, no pudo controlar con su autoridad todas las provincias distantes de la capital, se inició una etapa muy importante en el desenvolvimiento de las localidades italianas. Génova, Gaeta, Venecia, Roma, Nápoles y otras ciudades fueron gobernadas por condes o duques, por preladados o por ayuntamientos y comenzaron a integrar pequeños estados independientes.

Desde antes de Constantino, había aparecido una nueva clase social, los colonos, que se encontraban en todo el imperio. Los colonos no eran propiedad del señor como los esclavos, formaban parte de la heredad y no podían venderse sino con la finca a que pertenecían, gozaban de libertad individual, no podían abandonar el terreno que cultivaban y pagaban a su propietario una parte de lo que cosechaban, siendo esta parte tan desproporcionada que los dejaba en situación miserable. Así se anuncia la clase social de los siervos, que tan importante papel habían de desempeñar en el Feudalismo.

Por otro lado, rodeando la cuenca del Sena, veintidós ciudades galorromanas se hallaban unidas para defenderse de las acometidas de los bárbaros. Entre estas ciudades figuraban París, Amiens, Rouen, Nantes, Rennes, Tours, Troyes y Evreux.



Las ciudades de la Galia, aunque estaban en paz con los gobernadores romanos, no por eso habfan dejado de ser independientes. Se gobernaban por los fueros municipales que cada una tenfa y los obispos, representantes de la fe y del pueblo, hacfa ya mucho tiempo que dirigfan esta clase de gobierno, ocupando en las galias un puesto distinguido.

En el Siglo V, los francos que formaban uno de los grupos germanos, entraron en la Galia, se aliaron con los galos y se convirtieron al cristianismo.

En aquella época se dio cierta importancia a una institución, que participa a la vez del carácter de las antiguas asambleas de tribus de la Germania y de las revistas militares del imperio, que fue la de las reuniones o asambleas militares (placitum, mallus). En ellas se reunfa el ejército para discutir los asuntos militares y se verificaban en el mes de marzo de cada año.

Con la restauración germánica del Imperio de Occidente por Carlo Magno, las asambleas militares tomaron otro carácter. Eran asambleas locales y en ellas participaban los hombres libres de las ciudades. Dichas asambleas se llamaron 'conventus publicus vicinorum' y tenfan facultades administrativas en la población o distrito rural, así como atribuciones para resolver algunos asuntos locales, en cantidad y calidad muy restringida.

Los pueblos y ciudades continuaron agrupados en condados regidos por condes y vigilados por los inspectores imperiales. Las clases sociales se dividfan entre familias nobles, hombres libres, colonos y esclavos. Los militares formaban una casta privilegiada y superior a la clase de los hombres libres que habitaba las ciudades.

Hasta el fin del imperio carolingio o carlovingiano, la legislación no se hallaba unificada y las diversas leyes se aplicaban en particular a las diferentes razas pobladoras. El derecho de venganza, aceptado judicialmente, traduce el estado de fuerza existente, que habfa de presentarse, en el feudalismo, como la defensa del honor.

Las nuevas asambleas locales, derivadas de las anteriores (mallus o malls) sometfan sus decisiones a la resolución del emperador, que era inapelable, y estas ordenanzas se publicaron coleccionadas y se denominaron: -- "capitulares".

Esta organización se habfa extendido, con el imperio de Carlomagno, en Francia, Alemania, Aquitania e Italia. En ésta, Carlomagno intervino por la llamada de auxilio del Papa, temeroso de los lombardos; en Alemania, introdujo el cristianismo a sangre y fuego y fueron los monjes los que establecieron las primeras poblaciones, tornando en sedentaria la vida errante de aquel pueblo.

Las grandes invasiones del Siglo V habfan arruinado en su mayor parte a las ciudades. Pero el periodo de paz del reinado de Carlomagno fue para las aglomeraciones urbanas un verdadero renacimiento. En España, bajo la dominación musulmana, existieron ciudades muy prósperas, pero en Francia

y en Alemania, después de las devastaciones de los normandos y de los húngaros, las ciudades volvieron a convertirse en casi nada y se concentraron en sí mismas. Rodeadas de murallas, fueron lugares fuertes o castillos pegados a pequeños caseríos.

La apreciación del Marqués de Pidal, respecto a que la época de la dominación visigótica en España fue, en cuanto al régimen municipal, una etapa de transición, parece ser la más justa.

El pueblo vencido pudo mantener sus instituciones políticas representadas en el Municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del Imperio Romano, a la vez que recibía nuevas formas en su funcionamiento, trasplantadas de la Germania por los visigodos.

El Municipio, aunque de origen romano, subsistió en esta época; también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el 'defensor de la ciudad', que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder; el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de 'xenodochios' u hospitales, y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante este período de tiempo, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad, y en el odio a los dominadores y al arrianismo.

La autonomía municipal que ya no existía en la organización romana de las curias, se perdió por completo.

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebraron periódicamente concilios en que se decidían los negocios del Estado. El Concilio de Toledo se convirtió en una institución y el sexto de estos concilios suprimió todo vestigio de libertad municipal.

Las ciudades tenían sus gobernadores y las aldeas sus Vilicos, que representaban al rey.

La situación económica de las municipalidades se tornó precaria a partir del Sexto Concilio de Toledo y los municipios hispanos, que son unos de los que con más valor han defendido sus derechos al transcurso de la historia, comenzaron a dar muy visibles y peligrosas muestras de desagrado. Por esto el Concilio de Toledo convocado por Recesvinto, después de la sublevación de los vascones que reclamaban la reducción de los impuestos, restableció los privilegios de las ciudades, suprimidos durante un siglo.

Era característica de las ciudades en la Edad Media, la necesidad de protegerse de las constantes incursiones de pueblos enemigos. Las ciudades amuralladas acortaban el desarrollo urbano. Las calles eran estrechas; las casas estranguladas y reciamente construidas y la vida se hacía más unida dentro de ellas por las continuas zozobras.

Una nueva invasión sobre España se gestaba después de que los berberiscos abrazaron el Islamismo. Los árabes se lanzaron con el ímpetu de su fanatismo y conquistaron a principios del Siglo VIII buena parte de la Península. El reino visigodo se derrumbó.

La dominación romana, que había llegado hasta el norte del Canal de la Mancha, terminó al abandonar las legiones la Isla de Bretaña, a principios del Siglo V.

Vinieron después terribles luchas que se prolongaron durante siglos y en las que la civilización romano-bretona, vencida, dejó el paso a la organización de los invasores, los anglosajones, de origen germánico.

Al triunfar éstos definitivamente sobre los bretones, suplantaron completamente las antiguas instituciones por otras de origen germánico, que evolucionaron gradualmente.

El país se dividió en gran cantidad de reinos anglosajones y mientras luchaban entre sí o contra nuevos agresores, las instituciones germánicas, sin el estorbo de los hábitos administrativos romanos, se habían desenvuelto; la autoridad de los reyes continuaba limitada por las 'asambleas' (witenagemot) y la de los nobles (condes o thanes), por asambleas locales de que el rey era el protector. La población rural se organizaba en grupos libres y las ciudades conquistaban cierta autonomía.

La comuna comenzó a surgir de la 'aldea' anglosajona. La propiedad de la tierra era 'comunal', es decir, que pertenecía en común al clan o a la tribu.

El Fuero de Soria, es uno de los documentos más importantes de la legislación municipal española. La minuciosidad con que regula las instituciones más variadas de la vida local, le da un valor especial para conocer el Derecho de la época en que fue redactado. El espíritu local de la Edad Media, hace singular un documento que, como este Fuero, muestra oficialmente la vida jurídica de una ciudad castellana en el Siglo XIII. La influencia considerable que ha ejercido en la legislación, contribuye a darle más relieve. Dicha influencia en otros cuerpos legales y su interés lingüístico, acrecientan su importancia como reflejo de un momento decisivo en la lucha secular y tenaz sostenida entre el elemento germánico y el romano en el Derecho español.

#### 1.4. - EL MUNICIPIO COMO EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD LOCAL.

---

Los pueblos que aún no se acomodaban en un territorio, entre éstos particularmente los normandos, devastaban los países en sus constantes incursiones. Como los soberanos eran incapaces de defender a las poblaciones de las amenazas del enemigo, éstas se agruparon en torno a los jefes militares de los condados y los condes se aliaron en grupos a su vez. De esta manera, los jefes militares monopolizaron el poder, siendo en sus dominios, que se llamaron feudos, los propietarios, jefes militares, jueces y legisladores.

El Imperio Carolingio se desmembró en reinos y éstos se dividieron en feudos. A pesar de que en esta época la situación era en extremo cruel para las clases inferiores, los municipios comenzaban a adquirir conciencia de su elevada misión. La convivencia social se refugia por entero en las municipalidades, que constituyen en toda la Edad Media la luz que no llegó a extinguirse en aquel laberinto de pasiones.

El siervo, en pleno régimen feudal, llegaba a miembro del Municipio, lo mismo que el pechero llegaba a la categoría de burgués bajo el yugo del absolutismo feudal. De los siervos de la Edad Media nacieron los habitantes de las primeras ciudades; de esta población municipal salieron los elementos constitutivos de la burguesía.

En el Siglo X encontramos ya la típica sociedad feudal en que se presentó la pulverización de los centros de poder. La idea romana del Estado, basada en la soberanía del todo sobre las partes, fue reemplazada por el señorío autónomo. Los señores feudales se decían vasallos del rey, pero en realidad lo veían como un igual y muchas veces le imponían su voluntad.

Los reinos se dividían en principados eclesiásticos o arzobispados y en feudos de los grandes vasallos: condes, duques y marqueses.

El señor feudal tenía bajo su dominio a los hombres libres no nobles, los 'villanos', que eran los antiguos 'ciudadanos'. Las clases rurales tenían la protección del señor a cambio de servicios y los gremios o corporaciones de burgueses (habitantes de ciudades), al cesar las invasiones, habían celebrado pactos de diversas clases con sus señores u obispos.

Entonces se alzó en los castillos señoriales el donjón, o sea la torre del homenaje. En el Siglo XII habían de levantar las comunas la torre o campanario de la ciudad, como símbolo característico de las libertades políticas en el seno de los municipios.

La aldea feudal surgió como un lugar fortificado, en que las casas de los pobladores se guarecían dentro de una muralla.

En la mayoría de los casos, los colonos se establecían en torno al cas-

tillo del señor feudal. Así surgía la aldea, cuyo desarrollo dependía de la importancia del campamento militar o de su situación en las rutas comerciales. Las ferias se celebraban anualmente y entonces el comercio se desarrollaba en mayor escala, mientras otros comerciantes fijaban el lugar de su residencia y establecían comercios fijos. Dentro de las aldeas, el artesano emprendió sus incipientes tareas industriales.

La diferencia entre el trabajo agrícola y el artesano, motivó las dos clases de comunidades: la urbana y la rural, siendo las primeras, el pueblo y la ciudad y la segunda la aldea.

El desenvolvimiento de la vida citadina, en la Europa Occidental, se observa desde los comienzos del Siglo XI, con la mencionada separación de la producción artesana y agrícola. La ciudad se diferenció de la aldea, por ende, en que el empleo que principalmente desempeñaron sus habitantes, no era agrícola sino artesano.

La mortalidad en las localidades urbanas era muy elevada por las pésimas condiciones de higiene que en aquellas prevalecían. Las basuras y desechos de las casas eran arrojados al río o simplemente a la calle. Eran frecuentes las epidemias. En casi todos los pueblos había establecimientos especiales para leprosos, de los que se contaron en Francia más de dos mil en el Siglo XIII y se calcula que, por cada diez personas, podía contarse un pordiosero.

Los gremios de comerciantes primero y luego junto con los de artesanos, dirigieron la lucha de las ciudades en contra de los señores feudales. Los gremios ocuparon el gobierno de los municipios al obtener el cobro de impuestos por su conducto, cuando los señores convinieron en fijar su monto y dejar a las corporaciones la responsabilidad de recaudar.

Fue desde el Siglo XI, cuando comenzó a hacerse más patente la diferencia entre el municipio urbano y el rural, al separarse el artesanado de la agricultura. Con esto en la Europa Occidental se registró el desarrollo de la vida citadina.

La tradición municipal que en Italia había tenido su cuna, no podía menos de manifestarse en un resurgimiento de la vida local en su propio país de origen.

Apenas las localidades europeas comenzaban a crear fuerzas, cuando ya las ciudades marítimas de Italia surgían con enormes destellos de vitalidad. Con el desarrollo del comercio y de la industria, presenciábamos en las ciudades el advenimiento de la clase media o burguesía. La juventud de la nueva clase social impulsó la vida de las ciudades y las comunas constituyeron la típica manifestación de la existencia social del hombre. Las comunas llegaron a ser verdaderas repúblicas locales más o menos autónomas.

La ciudad de Amalfi fue la primera de estas repúblicas locales. Su progreso se debió al intenso comercio que sostuvo con los bizantinos, sarracenos y alejandrinos, cuyos espléndidos productos eran vendidos en Roma, que consumía ya cantidades fabulosas en el culto.

Al caer en manos de los normandos los ducados bizantinos, Amalfi vio cerradas sus comunicaciones con el Oriente y su comercio decayó un tanto, teniendo que subordinarse al poderío comercial de Venecia.

La ciudad mediterránea de los canales, se hallaba establecida desde el Siglo V, en que muchas poblaciones que hufan de los bárbaros se refugiaron en las islas que fueron su asiento. Ya en el Siglo VI, los venecianos comerciaban con Constantinopla y con los árabes y los lombardos. El comercio con estos últimos, les dejaba libre el paso hacia el Norte y de su fidelidad para con los soberanos bizantinos, obtuvieron grandes concesiones comerciales en el Imperio de Oriente. En esta época, los venecianos tenían absoluta libertad para nombrar sus duques, que eran soberanos absolutos en la ciudad. Después, cuando Venecia se independizó del Imperio bizantino, promulgó su Constitución. La autoridad del 'dux' se limitó con nuevos funcionarios: seis consejeros de la 'señoría', jueces y el 'pregadi', que era un cuerpo integrado por los notables de la ciudad, a los que se consultaba en los problemas de mayor trascendencia.

Las ciudades de Génova y Pisa, gobernadas primero por la nueva nobleza lombarda, permanecieron sin conquistar su libertad comunal, que adquirieron en el Siglo X. En este siglo se inició el apogeo de las ciudades libres italianas, en contraste con épocas de decaimiento en que comunas enteras llegaron a ser dadas en posesión a la iglesia.

Hasta el Siglo X, aparecen las primeras manifestaciones de una verdadera organización municipal, teniendo origen este renacimiento en Italia, en la cuenca del Mediterráneo y extendiéndose la nueva era a lo largo de dos grandes senderos comerciales, como fueron el Danubio y el Rhin hasta el Norte de Europa, en Flandes y en Francia.

Los estatutos de Génova y de Pisa fueron eminentemente aristocráticos y particularmente en la primera, una ley especial reglamentaba la existencia de la esclavitud. En ambas ciudades gobernaba la aristocracia; las familias nobles luchaban entre sí y genoveses contra pisanos y éstos contra venecianos, sostenían guerras por el control del comercio de Oriente. Estas luchas habfan de acabar por debilitarlos.

En el interior de Italia se siguió el ejemplo de las ciudades marítimas, emprendiendo el camino hacia la libertad municipal. Así vemos que los gremios de artes, ya los mayores formados de mercaderes, ya los menores de artesanos, organizados cada uno interiormente en sus respectivos cuarteles, como un monopolio y como un ejército, se conjuraban y formaban la ciudad legal. Reunidos al toque de la campana de rebato en la torre de la 'casa del pueblo', formaban un parlamento que ejercía soberanía inapelable y nombraba varios cónsules, asistido por un gabinete secreto (la credenza). En tiempo de guerra, cada cuartel rodeaba al estandarte de la ciudad, colocado sobre un altar en un carro y marchaba a la batalla; así lucharon los milaneses contra Barbarroja, vencíéndolo. Estas repúblicas, llenas de nobles que poseían su domicilio fortificado dentro de ellas, tenían una vida tempestuosa y precaria. Las más notables fueron Milán y Bolonia y bastante después Florencia; Roma luchó siempre, pero luchó en vano por su libertad municipal.

En el Siglo XII, las ciudades libres de Italia, así como las comunas francesas, estaban en el apogeo de su vida municipal.

El desenvolvimiento de las comunas francesas alcanzó su más alto grado en el Siglo XII. Los reyes fomentaron en varios casos el movimiento municipal para debilitar a los grandes vasallos y pudieron rechazar la invasión de los ejércitos de Alemania y de Flandes con las milicias comunales que se agruparon alrededor de la enseña de la Abadía de San Dionisio, que era el estandarte real.

### 1.5. - RAICES HISTORICAS DEL MUNICIPIO COMO AUTENTICA COMUNIDAD DEMOCRATICA.

Con el tiempo, la mayor parte de las ciudades obtuvo sus libertades y privilegios municipales. Unas los conquistaron mediante sangrientos motines, como en Francia y otras los compraron a precio de oro a los señores, pero también se concedió el fuero por acto gracioso, como el del rey de Francia, Luis VII, que lo otorgó a los habitantes de Lorrén en 1155 e inmediatamente a casi trescientas ciudades y villas del dominio real. Mas la concesión de libertades municipales fue, al mismo tiempo, un medio de crear ciudades nuevas. Para dar valor a sus dominios, los reyes y los señores buscaban la manera de atraer inmigrantes, por lo que creaban ciudades nuevas, a las que daban privilegios especiales.

El papel del gremio en la vida política del Municipio tuvo una gran importancia. Fueron esos gremios los que acaudillaron la lucha de las ciudades contra los señores feudales, comenzando con el intento por reducir el monto de las contribuciones. Los gremios terminaron por participar activamente en el gobierno de la municipalidad, una vez que las ciudades hubieron conquistado mayor o menor independencia ante los señores feudales.

Las corporaciones o gremios de comerciantes surgieron en Inglaterra por primera vez en el Siglo X y las de artesanos aparecieron en Italia a fines de ese siglo.

Dichas corporaciones expidieron reglamentos para la producción y venta de mercancías y es célebre el de la producción de telas, aprobado en la ciudad de Chalons el año de 1244. Al efecto y contando con el respaldo de la administración municipal, la corporación no permitía a quienes fuesen ajenos a ella, dedicarse a su propia rama de artesanado.

Por lo tanto, los gremios municipales de comerciantes y artesanos fueron la fuerza más organizada de la vida comunal en la Edad Media.

La dominación de los árabes se repartió al principio, en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la península.

En el Siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados Calfdes o Alcaldís (Alcaldes). Esta denominación no fue empleada en León y Castilla hasta mediados del Siglo XI y en Galicia hasta principios del Siglo XIII.

Sin embargo, la obra de la reconquista, que se realizó al transcurso de larga y sangrienta lucha, fortaleció en los españoles la conciencia municipal

y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe. Los monarcas cristianos, establecían ciudades y pueblos que contuvieran los ataques de los árabes. En Asturias se reedificaron León, Astorga, Tuy y - Amaya.

A contar del Siglo XI, las ciudades comenzaron a florecer debido al renacimiento del comercio, que favorecieran las Cruzadas. Con esto, aumentó enormemente el poder municipal, que se dispuso a limitar las arbitrariedades del señor feudal. Para ello, las comunas formaron ligas o conjuraciones que exigieron se fijaran las obligaciones y los derechos que les incumbían. Estas estipulaciones, redactadas en un acta, firmada por el señor feudal o por el rey y con su sello, constituyeron lo que se llamó carta o fuero, así como al municipio que lo recibía se le denominó: comuna aforada.

En España, para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, o sea, la ley que regulaba la vida de cada localidad. Así se logró un lento, pero seguro avance en la obra de la reconquista. Los navarros y catalanes cruzaron el Ebro, los asturianos avanzaron por el Duero y pudo constituirse el nuevo reino de León.

En este tiempo, los hombres libres de una población se reunían en el 'concilium' o asamblea judicial, trasplantado a España por los visigodos y que sustituyó por completo al antiguo 'conventus publicus vicinorum'. A la vez, se elegían jueces o justicias.

Las necesidades militares identificaron al soldado con el vecino. El soldado fue vecino del municipio y el vecino se convirtió en soldado comunal. El municipio fue un elemento político de primera importancia en España.

Del 'concilium' nació el concejo municipal. El 'judex' fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales.

Los concejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular. Cada concejo municipal tenía sus leyes propias y sus magistrados. Había dos clases de concejos, el primero que se convocaba al son de la campana y 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. A éste se le llamó: Concejo Abierto. El otro Concejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos.

Los caudillos de los grupos que participaban en la reconquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados, que convertían en feudos, después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del municipio. Pero estos señores feudales trataban de extender sus dominios cometiendo violencias contra los propios municipios. Así se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaran los derechos de las municipalidades y en 1020, se reunieron en León los representantes de los municipios, que formu



laron una ley aprobada por Alfonso V y conocida con el nombre de Fuero de León, que es uno de los documentos más importantes de la Edad Media. El Fuero de León garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino y sirvió de modelo a muchos otros fueros obtenidos de los demás reyes o nobles de España.

Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la ley general que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población.

A las legislaciones locales se les llamó también Carta P<sup>u</sup>eb<sup>l</sup>as, que extendieron los nobles y reyes a cambio de la cooperación que necesitaban para la guerra.

El gobierno local recaía en la asamblea de vecinos o 'Concejo Abierto', que se reunía los domingos al toque de campana y que resolvía los asuntos generales y designaba a los que habían de desempeñar los cargos municipales.

Los concejos poseían sus bienes propios y dictaban Ordenanzas municipales regulando la industria, el comercio, los gremios, etc.

Los funcionarios municipales eran los 'alcaldes' o 'justicias', que tenían la jurisdicción civil y criminal; los 'jurados' o 'fieles' eran los encargados de hacer cumplir las Ordenanzas sobre viveres, pesas y medidas. Algunos historiadores señalan la evidencia de que en esta época existían alguaciles, alarifes, alarifes y almotacenes, conservando los tres últimos sus nombres árabes. Además, existió el 'merino'. Las atribuciones de todos estos funcionarios no se han fijado, a la fecha, con claridad.

Al finalizar el Siglo XI, se inició el movimiento religioso-militar que se ha llamado Las Cruzadas. En él, los cristianos del Occidente de Europa se lanzaron al Asia Menor, para libertar el Santo Sepulcro de la dominación islámica.

Las Cruzadas permitieron a las poblaciones afirmar o conquistar su autonomía. Como los señores feudales necesitaban enormes recursos para el equipo y manutención de los grupos que encabezaban, al partir para el Oriente vendían a las ciudades la libertad, suscribiendo cartas municipales. En otros casos, la ausencia del señor dejó respirar a los pueblos, que después ya no soportaron la opresión y emprendieron la obra de la emancipación. Estas pequeñas libertades locales, adquiridas por el pueblo, prepararon el sentimiento de la dignidad individual, el patriotismo y las libertades generales, que norman los pueblos modernos.

Sin embargo, en la segunda mitad del Siglo XII, Italia caía en poder del emperador germano Federico Barbarroja, quien al dar auge a la nobleza, particularmente a los grandes nobles, enrareció el ambiente de libertad creado por los municipios. Pero, varias ciudades lombardas, en plena evolución hacia la república municipal, se organizaban bajo la hegemonía de Milán; estas ciudades sostenían que el emperador, como soberano, sólo podía exigirles las obligaciones feudales, dejándole su plena autonomía. La lucha que se suscitó había de tener hondas repercusiones; se gestaba la pugna moderna entre el absolutismo y la libertad.

### 1.6. - BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Los nahuas pasaron de la organización del clan, en que vivían en las 'casas redondas' y después en las 'casas largas', a la tribu, que vivía en las 'casas grandes', las cuales constituían verdaderas fortalezas. Tenían su culto familiar y el padre era el sacerdote.

Las tribus nahuas discutían los asuntos públicos en juntas formadas por los sacerdotes y los guerreros. Mientras los sacerdotes hechiceros, que eran los oradores, influenciaban a la asamblea, el resto de la población escuchaba para enterarse de lo que había de acatar.

Cuando esto sucedía, los nahuas habían establecido ciudades y su economía era esencialmente agrícola, perteneciendo su civilización a la edad de piedra.

Al Sureste, los maya-quiché, que creían que el primer poblador de su tierra era Mox, se reunían para tratar los problemas comunes bajo la sombra de corpulentas ceibas, en las que representaban al Dios de su origen. Pronto cayeron los mayas en poder del caciquismo. Los caciques, llamados 'batabs', controlaban la vida local.

El gobierno central de varios pueblos, lo constituían los señores o reyes y los grandes sacerdotes, sucediendo esto mismo entre los toltecas.

Los reyes entre los tarascos y mexicas se creían 'tenientes de Dios'. En Tlaxcala, desde que pasaron por ahí los mexicas rumbo al Valle de México, se encontraba dirigiendo el gobierno un jefe o cacique, pero contaban con una especie de senado deliberante.

Existían muchos pueblos tributarios de los reinos. Las ciudades importantes dominaban a las menores y las hacían tributarias. Los intereses locales, sin nexos, divididos y enemistados, evitaron que se integrara una comunidad de pueblos y dieron lugar a la debilidad que se exhibiría más tarde a la llegada de los europeos.

En la Mesa Central, en un sitio de lagos y de volcanes, se estableció la ciudad de los Aztecas, Tenochtitlan. Los relatos de los conquistadores, las investigaciones y los estudios realizados, nos dan una ligera idea de su grandiosidad.

En Tenochtitlan existían tres clases sociales: sacerdotes (principales), guerreros (nobles) y pueblo (macehuales). Además existían esclavos, considerados como mercancía, que eran los extranjeros prisioneros y 'mayehues' que formaban parte de la propiedad de la tierra.

Pronto se convirtió Tenochtitlan en el centro de un gran imperio. Moctezuma estableció un cargo, que merece ser conocido en algunos aspectos de sus funciones, por constituir en ellas un verdadero magistrado de la ciudad. Este funcionario era el 'Cihuacoatl', con atribuciones judiciales y administrativas. Se puede señalar, que era la autoridad superior de la ciudad en el aspecto administrativo, cuando el rey iba a la guerra; administraba la hacienda pública, señalaba los tributos a los habitantes, exceptuando a los personajes distinguidos.

En Tenochtitlan existían cuatro jueces de primera instancia; si se trataba de negocios criminales conocía el 'Cihuacoatl' de la apelación, si de negocios civiles graves, el mismo rey o 'Tlacatecuhtli', y en los menores basaba la sentencia de primera instancia. Encontramos también a otras autoridades subalternas que ejercían funciones de policía, los 'centectlapixque', elegidos por los vecinos del 'calpulli' y que tenían cargo de vigilar a cierto número de familias y dar cuenta de sus acciones a los jueces.

Los jueces debían impartir justicia con rectitud, si no se les amonestaba y a la tercera vez se les separaba del puesto y trasquilaba, lo que representaba una gran afrenta.

Como las leyes no se escribían, se hacían del dominio público por la costumbre. La familia estaba legalmente organizada y se prohibía el matrimonio entre parientes. Es importante señalar que se castigaba la embriaguez. A los viciosos se les derribaban sus casas, porque eran indignos de contarse entre los vecinos. Los delitos contra el orden público eran castigados con la pena de muerte. El robo que no se reintegraba y la deuda que no se cubría producían la esclavitud.

El gobierno de las provincias lo atendían tres concejos supremos, compuestos de hombres de la primera nobleza.

La organización sociopolítica, entre los antiguos mexicanos, descansaba en el clan y en la tribu. En la ciudad de México-Tenochtitlan, la fundación de la urbe o recinto sagrado fue un acto religioso y en torno a este recinto, se extendió la ciudad, dividida en barrios o 'calpullis'. La ciudad, en forma de un cuadrado, tenía tres kilómetros por lado, contaba con canales y calles y su población era de unas cien mil personas.

El calpulli era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del concejo. Pero además, había varios funcionarios del calpulli: el 'teachcauh' o encargado de la administración, en forma parecida a la de los alcaldes; el 'tecuhtli' o jefe militar del calpulli; los 'tequitlatos' encargados de dirigir el trabajo comunal y los 'calpizques' o recaudadores de tributos. En cuanto a las funciones de policía, ya se ha mencionado, que las ejercían los 'centectlapixque' elegidos por los vecinos del calpulli.

En toda Historia Universal se habla, al llegar al Siglo XV, de un Nuevo Mundo descubierto por Colón y puede decirse que para la mentalidad europea, este Continente no entra a la historia del Mundo, sino cuando los propios europeos le imponen el nombre de América.

Colón descubrió el Nuevo Mundo el 12 de octubre de 1492 y, en ese primer viaje, hizo a su vez la primera fundación, que fue el Fuerte de Navidad, mandado edificar y guarnecer por el propio Colón. Este fue, en América el primer sitio poblado por europeos, pero no tuvo carácter de ciudad sino que constituyó una fortaleza militar. Pero en el segundo viaje a las Indias, en las Instrucciones entregadas a Colón, se apunta la erección de municipios.

En cuanto al primer municipio de la América continental, lo fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Cortés el 22 de abril de 1519. Para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública, erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

Ese día comenzó a funcionar el primer Ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también el primero en la América continental. Al efecto, se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y un justicia mayor. La carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de 10 de julio de 1519.

Los municipios insulares recibieron un régimen municipal de tipo pre-Villalar, que conservaba más lozanas las libertades locales. En cambio, los municipios continentales recibieron ya un tipo pos-Villalar, más centralizado y fiscalizado.

Toda la obra de la colonización de América, se hizo a través de la institución municipal. Con el establecimiento de cada municipio de tipo occidental, se fue desarrollando el régimen colonial en todo el Nuevo Mundo.

Las primeras ordenanzas municipales obligaban a una vecindad mínima para poder recibir solares y tierras. La Ordenanza dada a la ciudad de Puebla en 1546, obligaba a una vecindad mínima de seis años. Por otra parte, las primeras ordenanzas disponían que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Esto constaba en las primeras disposiciones municipales, expedidas en la Nueva España, hoy México, en 1524 y 1525.

Las primeras Ordenanzas de Población, dictadas por Felipe II en 1573, rigieron en América para la fundación de pueblos y ciudades y extendieron los concejos municipales entre españoles, criollos e indígenas.

El último engranaje de la administración colonial, eran los Cabildos, institución democrática en su origen, después corrompida por la venta de las regidurías.

Así, el Municipio hispanoamericano vio limitado el derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales, se acostumbró la venta de regidurías, se sujetaron a revisión central las ordenanzas municipales y, en general, se quebrantó el régimen democrático en los municipios.

Al frente de cada Municipio, había un Cabildo o Ayuntamiento. Bajo Carlos V, en las ciudades principales de Hispanoamérica, debía haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos. Para estos cargos solamente podían ser electos los vecinos del Municipio. Con Felipe II se hizo abiertamente la venta de los cargos municipales.

Al principio hubo dos alcaldes, pero después se redujeron a uno.

En cuanto a las ciudades metropolitanas, debían tener un Alcalde Mayor o Corregidor, representante del poder central. Los capitulares eran: tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin ser miembro del Cabildo, fungía a su vez el procurador de la ciudad.

Entre los poderes que los gobernadores delegaban a sus tenientes, figuraba el de fundar poblaciones. Tales fueron los casos de Popayán y Cali, por Belalcázar; Tunja, por Suárez Rendón; Guatemala, por Alvarado y Quito por Almagro.

Los regidores eran seis para los lugares chicos y doce para los mayores, pero había pueblos con cuatro regidores, como en Pánuco y Tampico en Nueva España; en Santo Domingo había diez regidores y en Puebla llegaron a veinte.

Los Cabildos o Municipios indígenas contaban con alcaldes, regidores, un escribano y alguaciles.

En las reuniones capitulares, la primera operación de los cabildantes era despojarse de las armas, antes de entrar en la sala de juntas.

Las funciones del Cabildo colonial comprendían :

1. El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
2. La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
3. El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
4. El corte y plantación de árboles.
5. El remate de los derechos de vender carne y pan.
6. La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey.
7. El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
8. La administración del Municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
9. La atención de los servicios públicos: policía, agua potable, alumbrado y pavimento.

Para cumplir sus funciones, el Municipio disponía de dos clases de bienes: los comunes y los propios.

En cuanto a sus ingresos, comprendían lo que percibía de los propios y lo que constituían los arbitrios. Los arbitrios consistían en: sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

En 1519, el Ayuntamiento de Veracruz, primero fundado en la América Continental, el 22 de abril de ese año, autorizó la conquista de México, que realizaron sus milicias comunales encabezadas por Cortés, con el grado de Justicia Mayor del Cabildo veracruzano.

La ciudad de México, Tenochtitlan, tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conq uistador el 13 de agosto de 1521. Entonces, Cortés fundó el primer Ayuntamiento Metropolitano, en Coyoacán. Esos primeros libros de Cabildo se perdieron y los que se conservan comienzan con el acta de 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el Ayuntamiento en la nueva ciudad de México.

Instalado el Ayuntamiento en la nueva capital, las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano o traza de la ciudad y después procedió el Ayuntamiento a la distribución de los solares, facultad de la que, al principio, había usado Hernán Cortés.

Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México, se compusieron de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a 12, en 1527 se redujeron a 7 y en 1528 se fijaron en 12. Después el Ayuntamiento se había de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico. La capital recibió los títulos de: "La muy noble, insigne y muy leal e imperial ciudad de México, con privilegios y preeminencias de grande, como metrópoli de la Nueva España".

Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba al poder central.

Las villas y poblados, según las Ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

Los congresos de las poblaciones fueron reconocidos por Carlos V, en cédulas que dieron a México y al Cuzco, el derecho al primer voto en las asambleas.

Algunas ciudades, como Campeche, para defenderse de los piratas, se constituyeron en plazas fuertes, rodeadas de murallas.

Puebla de los Angeles, trazada en 1531 por el corregidor de Tlaxcala Hernando de Saavedra, obtuvo el título de ciudad el 20 de marzo de 1532.

La ciudad de Guadalajara, fue fundada en tres distintos lugares: en Nochistlán, en 1532; en Tonalá, en 1533 y en Atemaxaca, el 5 de febrero de 1542.

La antigua Valladolid, hoy Morelia, fue fundada por el primer virrey de Nueva España, don Antonio de Mendoza, en 1541 y en 1545, obtuvo el título de ciudad.

En 1604, el Marqués de Montesclaros dio una instrucción para la fundación de pueblos de indios. A su vez, en 1642, el virrey Palafox expidió una ordenanza para que en las elecciones de los indios no interviniesen las autoridades superiores.

En la ciudad de México menudearon los motines. El de 1624, contra el virrey Marqués de Gálvez fue por el alto costo de las subsistencias y el de 1692, fue por la falta de víveres en la ciudad.

En 1790, se expidió la Real Cédula sobre la educación, trato y ocupación de los esclavos.

En el Siglo XVIII, ya finalizando éste, seis de los regidores de la ciudad de México eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos

que actuaban en virtud de compra o herencia.

Los Ayuntamientos tenían la facultad de examinar a los que aspiraban a obtener el título de maestro. El Cabildo de la ciudad de México había expedido ordenanzas para la enseñanza de las primeras letras y en 1800, el profesor don Pedro Ximeno, había de realizar ejercicios públicos con sus alumnos, en las casas del Ayuntamiento, para que el público quedase satisfecho del cumplimiento de su obligación.

En el Siglo XVIII, el régimen de Intendencias formalizaría la nueva etapa en la organización municipal, dentro de lo que podríamos llamar "el ciclo de influencia francesa".

La Constitución española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el nefasto sistema de los Jefes Políticos, que duró todo el Siglo XIX y que presidía el gobierno del Municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos Jefes Políticos llevarían también el nombre de Prefectos Políticos.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero la Constitución de 1824 no especificó cosa alguna en materia municipal.

Al constituirse el Distrito Federal, el antiguo intendente de la época colonial fue sustituido por el gobernador del Distrito, que era el inmediato superior del Ayuntamiento.

En 1836, la Constitución centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero la ley de 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos. A la vez, aparecieron los apoderados de los pueblos que llegarían a ser proscritos en 1845, año en que se restablecieron los ayuntamientos.

En 1848, se expidió el Plan de Arbitrios, que fue la primera legislación sobre los fondos municipales.

En el propio año de 1848, se suprimieron los alcaldes y el Ayuntamiento de México se compuso de 16 ediles y 2 síndicos.

En 1851 se restauró el Ayuntamiento de la ciudad de México y, en ese año, el valor de todos sus inmuebles apenas llegaba a los 918 mil pesos.

Al volver Santa Anna al poder central, los concejos municipales solamente se conservaron en las capitales de los Estados.

La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos. El de la ciudad de México, en 1856 se componía de un presidente, 15 ediles y 2 síndicos.

Con la Reforma y el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabilizó, pero la dictadura del general Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el engranaje de su tiranía. Los servicios de aguas, mercados y obras públicas en general, sólo se realizaron en las ciudades de primer orden.

En 1889, el ingreso total de los municipios mexicanos, era de 11 y medio millones de pesos. En 1890 subió a 14 y medio millones.

Pero la centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los

ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

La Ley de Organización Municipal de 1903, diría :

Artículo 60. - Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Artículo 61. - Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado.

Esos prefectos eran representantes del centralismo y tenían el carácter de agentes del gobierno y presidentes natos de los ayuntamientos.

La Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, de 1897, establecía cinco clases: rentas propias, impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios y accidentales.

El Ayuntamiento de la ciudad de México en 1898, se componía de 20 regidores, 2 síndicos y 20 comisiones.

Durante más de 30 años de dictadura del general Porfirio Díaz, los ayuntamientos habían quedado supeditados a la voluntad de los jefes políticos, que eran agentes del dictador y árbitros de la vida municipal. Dichos jefes políticos llegaron a consumir terribles arbitrariedades y fueron los ejecutores de las crueles matanzas de obreros en Cananea y Río Blanco. A mayor abundamiento, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, de 26 de marzo de 1903, ordenó que a partir del 1º de julio del mismo año, quedasen suprimidas las funciones administrativas de las Corporaciones Municipales del Distrito Federal. Este se componía en el propio año, de 13 municipalidades. Al decretar la supresión del Ayuntamiento de la Ciudad de México, el dictador -- Porfirio Díaz dispuso que, en su lugar, funcionase una Junta Consultiva que no sería de elección popular y con carácter exclusivamente técnico. Esa misma ley de 1903 decretó que los impuestos municipales de los Ayuntamientos del Distrito Federal, pasasen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A su vez, el Gobernador tenía el carácter de primera autoridad política del mismo Distrito Federal.

Los movimientos precursores de la Revolución consideraron que no se podría volver a un régimen democrático sin democratizar primero la base de la estructura política y administrativa del país, que era el Municipio y postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas y la consagración institucional del Municipio Libre. Estas demandas figuran desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y se repitieron en el programa del Partido Democrático en 1909, en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis de 1910, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social de 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas y en el Plan de Guadalupe y sus adiciones de 12 de diciembre de 1914.



La Revolución se desencadenó el 20 de noviembre de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales que llegaron a figurar en forma destacada, como el presidente municipal de Cananea, Manuel M. Diéguez; el presidente municipal de Frontera, Aniceto Campos; el Comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles y el presidente municipal sonorenses Alvaro Obregón.

El estado de Chihuahua fue el primero que suprimió las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por ley de 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno Constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución, que prosiguió en el decreto de 29 de diciembre de ese año, sobre libertad municipal, expedido por Eulalio Gutiérrez que a su vez había sido investido con el carácter de presidente provisional. Más tarde, don Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, por decreto de 4 de septiembre de 1916, reinstaló los ayuntamientos en el Distrito Federal.

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el molde clásico, venía ignorando al Municipio hasta la Constitución de 1857 y confería a los Estados de la Federación toda la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debía consagrar constitucionalmente el principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución, señalando que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

A fines de 1916, se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente que aprobó la nueva Constitución, vigente desde el 5 de febrero de 1917. Ante ese Congreso, el señor Carranza presentó un proyecto de Constitución que fue modificado por la Asamblea Legislativa, pero que ya establecía el Municipio Libre. En esta forma la Constitución de 1917, fue la primera de tipo federal que consagró en su Artículo 115:

- a) El Municipio Libre;
- b) Como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados;
- c) Que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado;
- d) Que los municipios administrarán libremente su hacienda; y
- e) Que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana y con base en esos principios, cada uno de los 31 Estados de la Federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman el régimen del Municipio Libre.

## 1.7.- EL MUNICIPIO EN EL MEXICO ACTUAL. -

La organización municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, no obstante que existe una excepción, al ser establecido el Departamento del Distrito Federal.

La Constitución considera a la soberanía como un poder que no tiene encima de él a ningún otro y que constituye propiamente un derecho, cuyo titular es el pueblo.

Congruente con lo anterior, el Artículo 115 Constitucional define - que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Asimismo estipula, que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa formado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.

El Ayuntamiento de los municipios está integrado por un presidente municipal, los regidores electos, que según el principio de representación proporcional no podrán ser menos de cinco y un síndico, cuando sean menos de nueve regidores, o dos síndicos, cuando los regidores sean nueve o más (Artículo 26).

El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, entre sus facultades tiene las de proponer los nombramientos del secretario, el tesorero y los jefes de departamentos municipales, y formar comisiones permanentes o transitorias, para que lo auxilien en el cumplimiento de sus actividades.

Los síndicos tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, así como la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte, la gestión de negocios de la hacienda municipal y la vigilancia del patrimonio municipal (Artículo 48).

Los regidores tienen a su cargo la vigilancia y atención del ramo de la administración municipal que les sea encomendado, forman parte de las comisiones que integra el Ayuntamiento y suplen las ausencias del Presidente Municipal.

Las comisiones son órganos integrados por los miembros del Ayuntamiento, para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos. El número y materia de las comisiones varía de acuerdo con las características del Municipio. Estas pueden ser (Artículos 51, 52 y 53) :

- a) De gobernación, seguridad pública y tránsito.
- b) De planificación y desarrollo.
- c) De hacienda.
- d) De agua, drenaje y alcantarillado.
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros.
- f) De limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario.
- g) De alumbrado público.
- h) De obras públicas.
- i) De fomento agropecuario y forestal.
- j) De parques, jardines y cementerios.
- k) De cultura y educación pública.

También existen organismos auxiliares, a los cuales la Ley Orgánica Municipal clasifica en: autoridades auxiliares, comisiones de planificación y desarrollo, y consejos de colaboración municipal.

Como autoridades auxiliares municipales se establecen :

- a) Delegados municipales.
- b) Subdelegados municipales.
- c) Jefes de sector o sección.
- d) Jefes de manzana.

Los delegados y subdelegados son electos a propuesta del Ayuntamiento, y los jefes de sector o sección y jefes de manzana, son nombrados directamente. Los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo son nombrados por los propios ayuntamientos, y los de los consejos de colaboración municipal son electos democráticamente por períodos de tres años.

El ejercicio de la función administrativa municipal en materia de servicios públicos puede ser realizada en forma exclusiva por los municipios o con la coordinación y apoyo de los Estados, o con otros municipios; también pueden concesionarse a particulares, con excepción de los de seguridad pública, tránsito, alumbrado y los que afecten la estructura y organización municipal. El mínimo de servicios públicos con que debe contar el Municipio es el siguiente:

1. Agua potable y alcantarillado.
2. Alumbrado público.
3. Limpia.
4. Mercados y centrales de abasto.
5. Panteones.
6. Rastro.
7. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
8. Seguridad pública y tránsito.

## 1. 8. - PROBLEMAS DEL REGIMEN MUNICIPAL MEXICANO, SU ESTRUCTURA Y SUS NUEVAS EXPECTATIVAS.

El Municipio en México está reconocido por la ley como un poder social, pero su actuación es casi nula, sus manifestaciones de vida son ahogadas por los poderes superiores y muchas veces aún por la misma ley que, careciendo de unidad por la diversidad de legisladores, el federal y los de los estados, implica en muchas cuestiones contradicciones graves que es urgente hacer desaparecer.

Socialmente, nuestros municipios son un desastre; bastaría comparar la vida del municipio más importante de la República con la capital de la misma, para advertir desde luego cuánta mediocridad, cuánta deficiencia se advierte en el primero.

Es la vida tan poco atractiva, que un fenómeno general se observa en todo el país: los hombres de verdadero empuje, los ambiciosos de provincia, vienen a radicarse a la capital de la República. Los centros de cultura en los municipios que no son la capital, son escasos; las escuelas deficientes; los movimientos progresistas apenas se advierten; el periodismo se encuentra en embrión; cualquier síntoma de libertad es sofocado rudamente; las autoridades son intocables en todos los sentidos, la crítica de sus actos es un delito imperdonable, que si no lo castigan con la ley que no autoriza esto, lo hacen porque lo juzgan conveniente. El vicio del alcohol por desgracia está muy difundido en todas las clases sociales; en una palabra, existe en ellos un raquitismo en todos los aspectos nobles de la vida.

Por otra parte, en nuestro Derecho Público, la Federación ejerce una gran autoridad sobre los Estados; abarca servicios de la más variada índole y se ha atribuido facultades que dentro de un régimen verdaderamente federal correspondería a los Estados el ejercerlas. Las continuas dificultades de los Estados las arregla la Federación; por regla general les impone una organización, limita su actividad, ejerce, en suma, una especie de tutela en todas las materias, interviniendo continuamente en sus asuntos de orden interior e imponiendo en éstos sus decisiones. Muchas de las limitaciones que sufren los Estados tienen un origen legal, ya que la mayoría las autoriza la Constitución.

Los Estados, por su parte, guardan en relación con los distritos y municipalidades en que se dividen, la misma actitud que respecto a ellos guarda la Federación. No hay asunto municipal de importancia que no resuelvan; no hay materia en que no intervengan; no hay servicio importante que no sea decidido por ellos. También, en la mayoría de los casos, estas intromisiones tienen un carácter legal. Las hay también que a pesar de que la ley las prohíbe, se producen como obediendo inconscientemente a una tendencia fuertemente arraigada en nuestros hábitos de gobierno. En esta misma vía de intromisión se produce la conducta de las cabeceras de Distrito, con relación a los pobla-

dos que de ellas dependen según la ley.

Se ve claramente cómo viniendo desde la Federación a la municipalidad, existe una política de dominación hacia los elementos inferiores de la población. Es esta norma de conducta un producto indudable de nuestros gobiernos personalistas, que coincide exactamente con la conducta de los gobernantes españoles. Conquistada la Nueva España, la organización que se le dio no tuvo otro objeto que el asegurar en todo tiempo esa conquista y aprovecharse de los productos de la misma; y como productos de ella se consideraron siempre los hombres, haciéndolos esclavos; la riqueza, llevándola de aquí al Viejo Continente; la libertad de la población, sumiéndola en una vida miserable, ahogando toda manifestación espontánea de energía y asesinando todo sentimiento cívico, ya que en ninguna otra parte como en los centros urbanos, se despertan con más vigor las tendencias de independencia. Impuesta por tres siglos la vida mediocre en nuestros Estados y Municipios, al independizarnos no podía borrar se en un momento. Los hombres ya estaban envilecidos y envilecido estaba el trabajo. La espontaneidad jurídica estaba muerta. Así se explica el por qué de esa intromisión continua e incesante de los poderes superiores sobre los inferiores, que parece dominar más por lo que de inconsciente tiene, por lo que es de hábito, que por la aceptación como principio de gobierno. Mas bien, la conciencia del pueblo está en su contra, pero dicha conciencia es por desgracia pasiva.

Económicamente no es menos desastrosa la situación, ya que, no obstante las modificaciones al Artículo 115, el Distrito Federal sigue comportándose como una poderosa aspiradora que concentra grandes recursos de la Federación en la prestación de servicios a su enorme población.

La situación descrita, social, política, económica y jurídica de los Municipios, es bastante para hacernos pensar en poner un remedio. Nuestros Municipios son pobres, pero son pobres no tanto por las causas que comúnmente se señalan: heterogeneidad de población, crecido porcentaje de indígenas, etc., son pobres porque jamás se les ha considerado como un poder social; en consecuencia, siempre han estado en una situación de sometimiento a las autoridades superiores. No se les ha reconocido una vida propia a la que ellos mismos deben dar satisfacción; además no han tenido, ni siquiera en principio, la idea de autonomía local. De ello se sigue el abandono de las industrias a que ellos deberfan, por razón de sus productos, dar impulso; la inercia de sus actividades propias a las cuales ellos deberfan comunicar vida; el atraso general de nuestra agricultura. Los Municipios no defienden sus intereses ni los de sus ciudadanos y éstos, los verdaderos ciudadanos, nunca se preocupan por las actividades públicas locales.

En lo que se refiere a su estructura, el Artículo 39 dispone que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Los Artículos 40 y 41 establecen que es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa y que además, el mismo pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

## CAPÍTULO II.

### ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El presente capítulo tiene el propósito de mostrar, mediante un análisis histórico-jurídico, la evolución que ha tenido la regulación constitucional del Municipio Mexicano, acudiendo para ello, a las fuentes directas de nuestros textos fundamentales.

El plan de trabajo supone la necesidad de dividir el análisis por etapas históricas convencionalmente establecidas, en las cuales se ubican las distintas cartas fundamentales que nos han regido.

#### 2.1. - CONSTITUCION GADITANA DE 1812. -

En el mes de marzo de 1812, las Cortes de Cádiz expidieron la Constitución de la Monarquía Española, que fue jurada en la Nueva España en el mes de septiembre del propio año. Aunque tuvo un período de vigencia temporal y la misma fue parcial, respecto de su contenido, es de destacarse este documento por la "influencia que ejerció en varios de nuestros Instrumentos constitucionales, así como por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado". (2)

En el seno de las Cortes de Cádiz se planteó un debate interesante sobre el destino del Municipio; la discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgarse al Municipio. Como señala Marfa del Refugio -- González, ahí quedaron "planteadas algunas cuestiones que representaban los principales obstáculos para hacer posible la vida comunal dentro de la estructura municipal". (3)

Fue el título VI de esta Constitución, relativo al "gobierno interior de las provincias y de los pueblos", el que se encargó de regular a detalle el régimen municipal en el capítulo I correspondiente a "los ayuntamientos" y que comprendía del artículo 309 al 323. El artículo 309 determinaba que "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 hubiera y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiese dos".

Del precepto citado se deducen varias consecuencias de regulación -- que vale la pena destacar: el primer término, se señalaba la existencia de -- ayuntamientos en todos los pueblos, con excepción de aquellos que tuvieran menos de mil almas (artículo 310), con lo cual se establecía un criterio general de existencia de municipios; también se determinaba la composición de los

(2) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1976, p. 59.

(3) González, Marfa del Refugio, Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX. En Ruiz Massieu, J. Francisco y Valadés, Diego, -- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1983, p. 201.

ayuntamientos, advirtiendo el carácter electivo de los mismos (artículo 312), y se destacaba la preeminencia del jefe político a quien se encargaba presidir los ayuntamientos.

Contra lo positivo del contenido de este precepto, cabe destacar lo negativo de la subordinación del Ayuntamiento al jefe político, pues tal disposición demeritaba el autonomismo político municipal. El diputado Castillo discutía largamente el proyecto que contenía esta disposición, arguyendo que "la influencia de los jefes políticos podría ser negativa por ser éstos sujetos representantes del ejecutivo . . . , sólo los alcaldes debían presidir ayuntamientos y en ausencia de éstos el regidor más antiguo". ( 4 )

El artículo 321 de la propia Constitución de Cádiz se refería a las facultades de los ayuntamientos, destacando su capacidad para administrar internamente a los pueblos, sujetando su actuación a la vigilancia de las diputaciones provinciales; se les otorgaba, también, facultades en materia de policía y seguridad; de administración e inversión de caudales propios; de hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva; de cuidar a las escuelas y demás establecimientos de educación; de cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, y demás establecimientos de beneficencia; de tener a su cargo la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles; de promover la agricultura, el comercio y la industria; de formar las ordenanzas municipales del pueblo, presentándolas a la diputación provincial respectiva para su aprobación por las Cortes.

Valga la pena destacar que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fue reglamentada por el decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1837. (5) Tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales. (6)

El conjunto de estas atribuciones, sin embargo, se ha considerado precario, sobre todo porque para entonces el Municipio era ya una entidad madura, capaz de cumplir papeles de mayor trascendencia, de ahí que "las facultades de los ayuntamientos (se consideren) bastante restringidas". ( 7 )

No obstante lo anterior, la Constitución Gaditana (vigente sólo en forma parcial y en tiempo bastante breve) tuvo la virtud de instaurar el régimen de elección directa de los miembros del Ayuntamiento, de establecer el principio de no reelección de los mismos y de establecer, en suma, un principio de regulación constitucional sistemático y no incidental de los municipios, todo lo cual sirvió de experiencia y antecedentes en muchos textos constitucionales posteriores.

(4) *Ibidem*.

(5) *Idem*. p. 204.

(6) Benson, Nettie Lee, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, - Segunda edición, Cámara de Diputados, L I Legislatura, 1980.

(7) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 1984, p. 881.

2.2. - ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN. -

En el mes de agosto de 1811, Ignacio López Rayón, quien sustituyó a Hidalgo en la dirección del movimiento insurgente, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, la que generó un documento constitucional denominado "Elementos Constitucionales". ( 8 )

Los "Elementos Constitucionales" de Rayón es un documento pequeño, compuesto de apenas 38 artículos, pero su trascendencia política es de grado sumo, puesto que se trata de la primera ley fundamental expedida en busca de la independencia.

Obviamente que este documento carece de un análisis sistemático y profundo del Municipio. Sin embargo, cabe destacar que Rayón partió del supuesto de la existencia del Municipio y en los artículos 20 y 23 de su documento constitucional se refiere, aunque tangencialmente, a los ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal. En el artículo 20, se concede intervención del Ayuntamiento para acordar el otorgamiento de carta de naturalización a los extranjeros que lo deseen; mientras que el artículo 23 señala que los ayuntamientos se compondrán de las personas más honradas y de proporción no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito".

2.3. - MORELOS Y EL MUNICIPIO EN 1814. -

Para 1813, razones de diverso origen provocaron que la dirección del movimiento insurgente pasara a las manos del generalísimo don José María -- Morelos y Pavón.

En el mes de septiembre de 1813 Morelos expidió los "Sentimientos de la Nación", que es un documento que consta de 23 puntos, definiendo otros tantos elementos dictados por Morelos para la formulación de una constitución. Este documento no contiene ninguna disposición relativa a los municipios.

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de -- Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitucionales más importantes de la época pre-independientista: "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido como la Constitución de Apatzingán. Aunque razones de circunstancia revolucionaria impidieron la vigencia de este documento, se trata de uno de los más completos, -- profundos y de contenido más bello que hayamos podido producir a lo largo de nuestra historia. ( 9 )

(8) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 23.

(9) De la Torre Villar, Ernesto, La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, 1978, p. 38.



## 2. 4. - REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO. -

---

Aprobado por la Junta Nacional instituyente, este documento constitucional dispuso las normas fundamentales de organización y funcionamiento del Imperio mexicano, establecido en los Tratados de Córdoba y confirmado - en las bases constitucionales aceptadas por el Congreso Mexicano instalado en febrero de 1822.

El reglamento provisional del Imperio contuvo una regulación municipal no meramente incidental. En efecto, la sección séptima, relativa al "gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al supremo Imperio", se componía de un capítulo único dedicado a la regulación de "las diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes".

El artículo 83 del reglamento (primero del capítulo referido) confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba la regulación que de las diputaciones y ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de normación municipal que el existente al amparo de esta carta fundamental.

En efecto, el artículo 91 del reglamento disponía que "subsistirán - también con sus actuales atribuciones, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos, y los de aquellas poblaciones considerables, en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya suficiente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios del Ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución".

Por su parte, el artículo 24 asentaba que las elecciones de ayuntamientos se harían, para el año de 1823, con arreglo a un decreto expedido por la Junta Nacional y en lo subsiguiente por una ley de elecciones que la misma junta expediría, de donde se colige que se referendaba el origen de elección popular de los ayuntamientos.

El artículo 94 señala que para efecto de elecciones en los pueblos - que tengan dos alcaldes, dos regidores y un síndico, serán presididas por el jefe político subalterno y con la asistencia del cura o el vicario del lugar. Y en los pueblos en que se eligiera a uno de los arriba señalados, serán presididas del mismo modo y con la asistencia de los mismos, los que certificarían moralidad y aptitud de los elegidos.

De todo lo anterior se desprende que, en lo fundamental, el reglamento provisional político del Imperio confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz con más defectos que virtudes; volvió a imponer la subordinación del Ayuntamiento al jefe político; no refirió facultades para los ayuntamientos e hizo depender del "juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores" la subsistencia o establecimiento de ayuntamientos -

en "poblaciones considerables".

Mas aún, todo parece indicar que el reglamento fortaleció la presencia de los jefes políticos, a quienes facultó muy expresamente en su artículo 54, a fin de "exigir de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813". El propio precepto otorgaba, asimismo, un caudal de atribuciones a los jefes políticos que prácticamente hacían nugatoria la existencia municipal".

## 2. 5. - PLAN CONSTITUCIONAL DE LA NACIÓN MEXICANA 1823. -

En sus Bases Segunda y Quinta, en el primero, tercero y segundo párrafos, respectivamente, se habla de la elección del personal designado para los ayuntamientos. Asimismo, en dichas bases se manifiestan las necesidades de los propios ayuntamientos y se comienza a hablar de administración provincial.

## 2. 6. - LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824. -

Encontramos en Burgoa, quien afirma que, "a partir de la Constitución Federal de 1824, el Municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales". (10)

Como quiera que haya sido, lo cierto es que la Constitución Federal de 1824, si bien no reconoció a los municipios, tampoco los desterró y todo parece indicar que continuaron funcionando aunque careciendo de regulación en el máximo ordenamiento del país.

## 2. 7. - BASES CONSTITUCIONALES DE 1835. -

Suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre, en sus artículos del 9 al 11 se señalan la elección, las facultades y los requisitos que debían tener los funcionarios de los departamentos interiores del país. El artículo 10 es el único que señala que las juntas departamentales tendrán facultades económico-municipales, amén de otras.

## 2. 8. - EL CENTRALISMO DE 1836 Y SUS SIETE LEYES. -

Desde el propio mes de diciembre de 1835 y los subsiguientes de 1836, el Congreso continuó trabajando en la formulación de un texto constitu-

(10) Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 882.

cional. Discutidas y aprobadas en distintas fechas, las llamadas "Siete -- Leyes Constitucionales" fueron expedidas a fines de diciembre de 1836; para entonces, el régimen central ya se había asentado.

Este documento constitucional tiene especial importancia por el lugar destacado que ocupa la regulación municipal. En efecto, la Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 numerales, se dedica a regular la "División del -- Territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 se dedicaron a la normatividad municipal, organizándolos minuciosamente. ( 11 )

El artículo 22 señalaba la existencia de ayuntamientos "en las capitales de los departamentos, en puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que lleguen a ocho mil". El artículo 23 determinaba el carácter de elección popular de los ayuntamientos y facultaba a las juntas departamentales para fijar los criterios de integración de los mismos. Por su parte, el diverso 24 señalaba los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, considerando nacionalidad, veclndad, edad, y vale la pena destacarlo, aunque era muy propio en la época, tener un capital físico o moral que le produjera por lo menos quinientos pesos.

Los artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia; el primero de ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que les corresponde: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; el cuidado de escuelas de primera enseñanza sostenidas con fondos comunes; construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; recaudación e inversión de propios y arbitrios; promoción de la agricultura, industria y comercio y el auxilio de los alcaldes en la conservación del orden público.

Resulta muy importante destacar la gran similitud de este artículo con su correspondiente en la Constitución de Cádiz, para advertir la influencia de este último documento en posteriores regulaciones constitucionales del Municipio.

Novedosamente, la Sexta Ley Constitucional reguló en su artículo 26 algunas atribuciones específicas de los alcaldes.

Así, se les facultaba para ejercer el oficio de conciliadores para resolver algunos asuntos contenciosos y dictar providencias urgentísimas; dictar las primeras providencias en causas criminales y velar por la -- tranquilidad y el orden público. Semejante disposición tácitamente distinguía, por primera vez, las atribuciones de los alcaldes de las del Ayuntamiento, como cuerpo colegiado.

La regulación más o menos pormenorizada del Municipio en la Sex-

ta Ley y Constitucional ha dado lugar a comentarios diversos sobre el particular. Buscando la justificación de esa normatividad detallada se ha afirmado que "esto era lógico en un régimen central, ya que en la Constitución debían señalarse las pautas generales de las diversas soleras del gobierno". (12)

Va lga decir, por último, que con fecha 30 de marzo de 1837 se expidió por el Congreso el "Reglamento provisional para el gobierno interior de los Departamentos" que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces, se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte conducente de la Constitución de Cádiz.

## 2. 9. - REFORMAS DE 1840 Y BASES CONSTITUCIONALES DE 1843. -

En el mes de junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó. Sin embargo, es interesante destacar que el proyecto, que constaba de 163 artículos, contenía una regulación amplia e importante de los ayuntamientos. En efecto, el título sexto relativo al "Gobierno Interior de los Estados" (más adelante corrige y les denomina departamentos) dedicó su sección cuarta a los ayuntamientos; los artículos 146 al 151 dan cuenta de ello, regulando los lugares donde habrá ayuntamientos, la composición de éstos, la elección popular de sus miembros, los requisitos para formar parte de ellos y sus facultades generales que coinciden mucho con la regulación respectiva de la Sexta Ley Constitucional. Valga destacar solamente que el artículo 151 del proyecto decretaba (contradiendo abiertamente la otra disposición de la Sexta Ley Constitucional) que "en ningún caso se obligará a los individuos de los ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliares ni facultad alguna judicial", con ello también se eliminaban las facultades específicas de los alcaldes.

Las bases orgánicas de 1843 confirmaron el régimen centralista a lo largo de sus 202 artículos, en algunos de los cuales se encuentran importantes referencias al Municipio.

El artículo 4º de este texto fundamental, por ejemplo, señaló que "el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades", con lo cual se reconocía la existencia de los municipios.

En el título VII, dedicado al "Gobierno de los Departamentos", se le caliza el artículo 134 correspondiente a las facultades de las asambleas departamentales, destacando dos atribuciones: la primera relativa al "establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural" (fracción X); y la segunda, referente a "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presu-

(12) González, Ma. del Refugio, op. cit., p. 205.

puestos anuales de los gastos de las municipalidades" (fracción XIII). Las bases orgánicas estuvieron en vigor durante algunos años, normando lo que se podría llamar el segundo período del régimen central.

Conviene destacar que el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos de fecha 20 de marzo de 1837, que incluyó la reglamentación de los ayuntamientos, continuó en vigor, con lo cual se subsanaron las deficiencias de las bases orgánicas.

## 2. 10. - ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1856.

---

El estatuto orgánico contempló varias disposiciones relativas al Municipio. En efecto, aunque este documento constitucional de 125 artículos no contuvo un capítulo dedicado en forma especial al Municipio, sí incorporó diversas referencias municipales.

Así, por ejemplo, en la sección novena relativa al "Gobierno de los Estados y territorios", el artículo 117 al señalar las atribuciones de los gobernadores encargó a éstos, entre otras cosas, "hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios, y expedir ordenanzas respectivas" (fracción XIII), "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades", (fracción XVI) y "aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos", (Fracción XXVII). Al hacer uso de estas atribuciones los gobernadores, decía el artículo 118, informarían al gobierno general.

Además de lo señalado, el artículo 28 advertía como obligación de los ciudadanos la de "adscribirse al padrón de la municipalidad" y en la sección octava, relativa a la "Hacienda Pública", también se contenían algunas especificaciones municipales tales como que "las corporaciones municipales no podrán hacer ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos" (artículo 110) y la advertencia de que "los bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales" formen parte de los bienes de la nación (artículo 102). El estatuto señaló, también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial" (artículo 113).

El estatuto orgánico expedido por Comonfort, como se advierte, contuvo algunas disposiciones municipales que de ninguna manera pueden considerarse como trascendentes, antes bien, este documento omite la ubicación del Municipio en un ámbito especial de regulación constitucional y las referencias municipales que incorpora, además de poco importantes, dejan entrever la marcada dependencia municipal de los gobernadores, de la misma manera que la de éstos con el gobierno general.

En suma, las disposiciones municipales del estatuto orgánico fue-

ron exiguas y por ello forman parte del desfile de documentos constitucionales del siglo XIX que poco o nada hicieron en favor del Municipio.

Es importante destacar, también, que durante el gobierno de Comonfort se expidieron algunas leyes de relevante importancia legislativa y política en la época; destaca la "ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas", conocida como Ley Lerdo de fecha 25 de junio de 1856, que según afirma la investigadora Marfa del Refugio González, asestó un grave golpe a los municipios, del que no pudieron recobrase en el resto del siglo. (13).

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3º de la Ley consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley puede verse como no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo: "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", conforme al artículo 8º. (14)

Diversas disposiciones secundarias expedidas en fecha posterior a la Ley precisaron unas veces los bienes municipales objeto de desamortización y otras los no incluidos en tal propósito y de ellas puede desprenderse que "algunos de los bienes de los ayuntamientos sí fueron desamortizados" (15). El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857 incorporaría, en lo sustancial, las disposiciones de esta Ley al prevenir que "ninguna corporación civil o eclesiástica tendrá capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"; se mejante disposición constitucional también abarcaba a los municipios, en tanto corporaciones civiles.

## 2.11. - LA CONSTITUCION DE 1857. -

La Carta Fundamental de 1857, producto del Congreso Constituyente integrado por la generación más preclara de mexicanos, contiene una nueva estructuración constitucional y un contenido de alcance mucho mayor que todos los textos fundamentales que le precedieron. Es ésta una de las obras constitucionales más importantes en la historia de nuestro país.

No obstante su grandeza de espíritu y contenido, la Carta de 1857 - prestó muy poca atención al Municipio. Las referencias que respecto a él encontramos son de toda suerte incidentales.

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y

(13) González, Ma. del Refugio, op. cit., p. 208.

(14) Este importante documento legal puede consultarse en Partido Revolucionario Institucional, Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, t. 1, pp. 246-250.

(15) González, Ma. del Refugio, op. cit., pp. 209-210.

Municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal que es válida hasta nuestros días; igualmente, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste", regulación de igual validez en el texto constitucional actual.

Otra referencia incidental al Municipio se advierte en el artículo - 49, que señala a varias municipalidades a las que se les adscribe a diversas entidades federativas, sin mayores comentarios.

Destaca por su importancia lo dispuesto en el artículo 72, fracción VI, que previene que el Congreso tiene la facultad "para el arreglo interior - del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Con excepción de lo anterior, nada más dispuso la Constitución de 1857 sobre el Municipio y, en las discusiones del Congreso Constituyente, la clase intelectual más notable de la época discutió "profundamente la cuestión relativa al régimen municipal, pero casi siempre referido al Distrito Federal" (16), y muy poco o casi nada al resto de la República. (17)

Dentro de la poca discusión que suscitó el Municipio en la asamblea constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades. Dos aspectos resaltan del proyecto de Castillo Velasco: primero, señala la necesidad de reconocer la libertad de los municipios como partes integrantes de los estados, de la misma forma como se reconoce la libertad de éstos como partes integrantes de la Federación; y segundo, 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 se estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado (18). Desafortunadamente, este proyecto no prosperó y aunque es un importante antecedente del Municipio Libre, no llegó a formar parte del texto constitucional de 1857. (19)

La ausencia de regulación municipal en esta importante Ley fundamental ha merecido la censura de muchos estudiosos, que lo han considerado como un grave descuido. Daniel Moreno, por ejemplo, afirma que "la Carta de 57 en este capítulo falló, ya que apenas si los menciona", reprochando --do que "los liberales en general descuidaron al Municipio y, lo que fue peor, se equivocaron al convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los estados y de la Federación en materia electoral". (20)

Igual sentimiento de reproche encontramos en Tena Ramírez, quien:

- (16) *Idem*, op. cit., p. 210. (17) Gutiérrez Salazar, Sergio E. y Solís Acero, Felipe, Gobierno y Administración del Distrito Federal en México, INAP, 1985.  
 (18) Faya Viesca, Jacinto, Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano, en Gaceta Mexicana de Admón. Pública Estatal y Municipal, #8-9, p. 687.  
 (19) Castillo Velasco, J. Ma., Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, t. I, PRI, México, 1982, p. 221-225.

sostiene que "instituciones democráticas, parecería que los municipios de bieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así, 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". ( 21 )

En igual sentido se expresa Burgoa al señalar que "... bajo nuestra Ley fundamental retrógrada, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado". ( 22 )

Por el contrario, Serra Rojas, en actitud de defensa, ha establecido que "la Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal en el marco de la Constitución", por estimar que con ello se violaba la soberanía de los estados, dejando a las legislaturas locales que legislaran sobre tan importante tema. ( 23 )

Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que la Carta Fundamental de 1857 casi nada dispuso sobre el Municipio y sus ayuntamientos, y que con ello, los tres principales documentos constitucionales del federalismo del Siglo XIX, pasan a la historia de nuestro país por no haberse ocupado de manera importante de la institución municipal.

La ausencia de regulación constitucional ciertamente no implicó la inexistencia de los municipios, pues, como ha señalado el maestro Martínez Cabañas, "a pesar de los grandes olvidos a nivel de orden jurídico general - que sufrió el Municipio, esto no quiere decir que no existió de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria". ( 24 ) Sin embargo, el marco constitucional del federalismo fue prácticamente inexistente en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera que sea la razón que se esgrima para censurarlo o justificarlo.

## 2.12.- EL SEGUNDO IMPERIO Y EL MUNICIPIO.-

En 1858, dando lugar a la "Guerra de Reforma", fue derrocado Ignacio Comonfort y ascendió al poder Félix Zuloaga, quien reimplantó el régimen centralista. Miguel Miramón, otro conservador importante de la época, había de ocupar la presidencia en forma sustituta en 1859 y de su gestión destaca la expedición de la "Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos", mediante la cual se otorgaba la administración de los fondos de la ciudad de México a una junta de propios y arbitrios. ( 25 )

Más tarde, el 15 de junio de 1859, Miramón expidió la "Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios", en esa ley se estableció la existencia de ayuntamientos en las capi---

(20) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 1976, p. 381.

(21) Tena Ramírez, F., Derecho Constitucional Mexicano, 1975, p. 155.

(22) Burgoa Orihueca, I., op. cit., p. 883.

(23) Serra Rojas, A., Derecho Administrativo, Vol. I, 1976, p. 565.

(24) Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, 1985, p. 127.

(25) Secretaría de la Presidencia, México a través de los Informes Presidenciales. La ciudad de México., t. 16, Vol. I, México, 1976, pp. 473-493.



tales de los mismos, así como en las cabeceras de distritos, determinándose que los gobernadores designarían a los miembros de dichos ayuntamientos, sujetándose a diversas prescripciones señaladas por la propia ley, conforme a los artículos 57 y 58. (26) Aunque estas leyes caecieron del rango de una norma constitucional, se ha creído prudente destacarlas porque se trata de importantes antecedentes municipales de la época, así sean de origen conservador.

El estatuto provisional del imperio, de fecha 10 de abril de 1865, es un documento constitucional de 81 artículos que instauró como forma de gobierno "la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico" y que dedicó especial interés a la regulación municipal. En efecto, son varios los preceptos del estatuto que se refieren al Municipio, destacando los incluidos en el título IX relativo a "los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

Por la importancia de su contenido, conviene reproducir los artículos que regulan la cuestión municipal y que son del 36 al 44 :

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

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

Artículo 38. - Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

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

Artículo 39. - Son atribuciones de los alcaldes :

- I. - Presidir los ayuntamientos.
- II. - Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.
- III. - Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- IV. - Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. - El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

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

ará conforme a la ley.

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

Artículo 43. - Los ayuntamientos formarán el Concejo de Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

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

Además de las disposiciones anteriores, el estatuto contuvo dos preceptos más relativos al Municipio. El artículo 52, que señalaba que las municipalidades eran una forma de división territorial de los distritos y que una ley fijaría el número de éstos y su respectiva circunscripción y el 74 que prevenía, como garantía individual, que "ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del Concejo Municipal respectivo".

Como puede desprenderse de lo anterior, la regulación municipal contenida en el estatuto provisional del Imperio fue amplia y aunque de importantes rasgos positivos, incluyó también algunos aspectos negativos. Dentro de los primeros han de señalarse la disposición relativa a que todas las poblaciones tuvieran una administración municipal propia, la existencia de ayuntamientos, la facultad de éstos, de formar sus proyectos de presupuestos y el origen de elección popular de los ayuntamientos. Dentro de los negativos destaca la condición de subordinación de las autoridades municipales a los prefectos políticos, que tan graves habrían de ser en los años posteriores, la escasez de atribuciones de los alcaldes y ayuntamientos y la falta de elección popular de los alcaldes, a pesar de facultárselas para presidir los ayuntamientos. Las fuentes que hemos tenido a la mano no registran que la ley secundaria a que se refiere el artículo 44 se haya expedido, pues a ésta habría de corresponder la regulación de las atribuciones de los funcionarios municipales y la reglamentación de su elección.

La amplitud de la regulación municipal en el estado provisional ha sido reconocida por la doctrina municipalista. Al respecto, ha dicho Tena Ramírez que "mejorando las dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio, emanado de la intervención francesa, dio normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días". (27)

Aunque la vigencia de este documento fue breve y no general, su validez jurídica sumamente discutible y sus orígenes ideológico-políticos desdeñables desde el punto de vista de una conciencia y espíritu liberales, no cabe duda que su contenido municipal es plausible.

(27) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 155.

### 2. 1 3 . - ETAPA PORFIRISTA . -

Durante este largo período de la historia conocido como "El Porfiriato", el Municipio sufrió el mayor retroceso que registra su evolución, — sucumbiendo en su naturaleza se le minimizó y, aunque no desapareció del todo, pasó a ser una instancia secundaria subordinada definitivamente a los llamados "prefectos políticos".

La Constitución de 1857 sólo refirió incidentalmente a los municipios, con excepción de los correspondientes al Distrito Federal, respecto de lo -- cual se establecía en el artículo 72, fracción VI, que los ciudadanos capitalinos elegirían "popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". En el período comprendido entre 1857 y 1910, la Constitución Federal de 1857 sufrió 31 reformas en su texto, ninguna de ellas favoreció al Municipio y sí, por el -- contrario, hubo una que desapareció del texto constitucional de la Reforma la única disposición suprema que destacó la importancia municipal.

En efecto, el 31 de octubre de 1901 el Congreso de la Unión, a instancias del presidente Díaz, modificó el texto de la fracción VI del artículo 72 constitucional, para dejarlo como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal". Con esto desaparecía la facultad de los ciudadanos capitalinos de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal, potestad de sufragio que el texto original de la Constitución Liberal de la Reforma les había concedido.

Conviene destacar que unos meses antes, el 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expidió un "Decreto sobre Autorización para Reformar la Organización Municipal del Distrito y Territorios Federales", que -- autorizó al presidente Díaz para modificar la organización política y municipal del Distrito y Territorios, caracterizando a los ayuntamientos como -- simples cuerpos consultivos. ( 28 )

Como consecuencia de este decreto y de la reforma constitucional -- antes señalada, con fecha 26 de marzo de 1903 el presidente Díaz expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", que consideró a los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos; si bien se les reconoció el carácter de elección popular ésta ya no fue directa, sino indirecta -- en primer grado; se les despojó tajantemente de personalidad jurídica y apenas se les concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado -- con servicios públicos. Por contra, dicha ley "al crear y dar funciones a -- los prefectos políticos, a éstos atribuye realmente el gobierno y control de -- las municipalidades del Distrito Federal, indicando expresamente (en su artículo 32) que los ayuntamientos estarán bajo la inspección y dependencia del prefecto político ". ( 29 )

(28) Secretaría de la Presidencia, Vol. II, p. 412.

(29) Gutiérrez Salazar, Sergio E. y Solís Acero, Felipe, op. cit., p. 69.

Estas disposiciones legales significaron la puntilla para el Municipio que así, al arribar al siglo XX, lo hacía desprovisto de la importancia y eficacia gubernativa que le había caracterizado en el pasado. La dependencia de los ayuntamientos respecto de los prefectos políticos en el caso de los municipios del Distrito y Territorios Federales, conforme a la ley citada, se extendió a toda la República, pues en los estados de la Unión, el fenómeno de la dependencia y minimización municipal se extendía con las mismas características, de ahí que no sea exagerada la sentencia de Jorge Carpizo al afirmar que "durante el porfirismo, el Municipio realmente desapareció, que dando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos". (30)

En buena medida, el contenido de los artículos 60 y 61 de la precitada Ley de Organización Municipal de 1903, relativa al Distrito Federal, fue ejemplo que cundió en todo el país y que se reprodujo en legislaciones municipales secundarias. Dichos preceptos señalaban que "los prefectos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" y que serían "los jefes de todos los servicios en las mismas municipalidades".

Panegiristas de la época intentaron en su tiempo, sin embargo, la defensa de la oprobiosa situación municipal. Conviene destacar dos juicios - que por sí mismos se explican. En su libro de Derecho Constitucional publicado en 1875, afirmaba el publicista Ramón Rodríguez que "el poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, sino una reliquia tan venerable como inútil". (31)

Por su parte, don Miguel S. Macedo en su obra sobre la evolución social de México, publicada en 1901, defendiendo la situación del Municipio - en esa época señalaba "el Municipio ha sido nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después". (32)

No obstante tales señalamientos, el juicio doctrinario más reciente se ha manifestado en forma unánime en contra de la actuación porfirista con respecto al Municipio.

#### 2.14. - MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910. -

Para 1906 los principales dirigentes de este grupo opositor, tales como los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, el profesor Librado Rivera y Antonio I. Villarreal, entre otros, habían tenido que huir de la represión porfirista hacia los Estados Unidos, en donde expidieron, en San Luis Missouri, el "Programa del Partido Liberal", un documento de 52 puntos pu-

(30) Carpizo, Jorge, *Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México*, en Ruiz Massieu J. Fco. y Valadéz, D., INAP, 1983, p. 234.

(31) Rodríguez, Ramón, *Derecho Constitucional*, UNAM, 1978, p. 225.

(32) Tena Ramírez, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 154.

blicado el 1º de julio de 1906, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia para el Municipio. En efecto, el punto 45 del programa destacaba la "supresión de los jefes políticos" y, por su parte, el punto 46 demandaba la "organización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".

A mediados del año de 1909 Madero formó, conjuntamente con los hermanos Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Luis Cabrera y otros destacados personajes, el Centro Antirreeleccionista de México, que meses más tarde expidió un manifiesto a la nación donde destaca su bandera de "Sufragio Efectivo, No Reelección", advirtiendo como objetivos - de la misma: "... salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos su prerrogativa, a la nación su grandeza". ( 33 )

En 1910, en la Convención Nacional Independiente, producto de la - coalición de los partidos Antirreeleccionista y Democrático, los que lanzaron la candidatura de Francisco I. Madero, levantaron una acta. En dicha acta -- quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política que debían - normar la política de los candidatos, destacando el séptimo lineamiento que se señalaba "mayor ensanche del poder municipal, aboliendo las prefecturas políticas". ( 34 )

Al aceptar el ofrecimiento de la candidatura a la presidencia, Madero explicó en un discurso de 19 puntos sus principales propósitos políticos, dentro de los cuales el séptimo se refería al Municipio, al afirmar que: "pondré en juego toda la influencia del ejecutivo para hacer que las entidades federativas reformen sus constituciones locales, prohibiendo la reelección de sus gobernadores y presidentes municipales, dando mayores libertades a los municipios y aboliendo la institución de las jefaturas y prefecturas políticas". ( 35 )

A partir de entonces Madero inició su campaña electoral en busca - de la presidencia de la República, siendo aprehendido en el mes de junio de - 1910, unos días antes de las elecciones, en la ciudad de Monterrey por fuerzas porfiristas y llevado prisionero a San Luis Potosí, donde fraguó la insurrección revolucionaria y el plan que le dio fundamento; Madero logró fugarse el 5 de octubre de 1910 y días más tarde en San Antonio, Texas, formuló el Plan de San Luis, al que le dio el nombre del sitio donde estuvo prisionero y la fecha de su fuga.

El Plan de San Luis Potosí es un documento conciso de 11 puntos, mediante el cual se desconoce el gobierno del general Díaz, se declaran nulas las elecciones celebradas en junio y julio de ese año, se determina que Madero asuma la presidencia provisional de la República y convoca para que los ciudadanos tomen las armas el 20 de noviembre siguiente para arrojar del poder a las autoridades que entonces lo detentaban.

(33) PRI. Textos Revolucionarios, T. R. 02, Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Rev. Mex., 1903-1911, - 1985, p. 21.

(34) PRI. Textos Revolucionarios, T. R. 06, Manifiestos Antirreeleccionistas, - 1909-1911, op. cit., p. 8.

(35) Idem., p. 23.

El punto 4º del Plan destacaba de manera importante que sería ley suprema de la República "el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas". Además de esto, nada señaló el Plan de San Luis Potosí en relación con los municipios, en el cuerpo formal del mismo.

Sin embargo, en el proyecto del plan que sirvió, asimismo, de manifiesto político, pueden leerse importantes pronunciamientos en favor del Municipio. En efecto, al hacer un diagnóstico de la situación política del país, se concluye que la libertad de los ayuntamientos, al igual que la división de poderes, la soberanía de los estados y los derechos del ciudadano, "sólo existen escritos en nuestra Carta Magna" y que "los gobernadores de los estados son designados por Porfirio Díaz y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". (36 )

El llamamiento del Plan de San Luis Potosí fue atendido y la revolución se desencadenó a fines de 1910, iniciándose con ello un movimiento revolucionario plerórico de planteamientos sociales y de reivindicaciones populares, que son la savia que nutre la ideología de los gobiernos que de él han emanado.

Como es fácil deducir, la demanda reivindicadora del Municipio Libre estuvo presente, en los planes y programas de los prolegómenos revolucionarios. La necesidad de desterrar las prefecturas políticas y de devolver su libertad al Municipio estuvo presente tanto en el programa del Partido Liberal como en los planteamientos del Partido Democrático, en los postulados del Plan de San Luis y en el ideario político de Madero. El Municipio Libre fue, pues, al inicio de la revolución una de las principales demandas de los grupos opositores al régimen porfirista.

## 2.15. - EL MUNICIPIO LIBRE COMO BANDERA REVOLUCIONARIA.

Los años que median entre 1911 y 1920 constituyen lo que se podría denominar la etapa armada de la revolución. Sin embargo, como suele ser común en este tipo de conflagraciones, este decenio revolucionario fue testigo de la formación de facciones que, atendiendo a diversos intereses y objetivos, sostenían también diversas concepciones de la lucha revolucionaria y enarbolaban banderas que discrepaban no sólo en las tácticas, sino también en los principios.

Por este particular sentido de discrepancia a que la revolución dio lugar, resulta muy importante destacar que la tesis del Municipio Libre fue bandera común sustentada o acogida por casi todas las corrientes en pugna.

(36) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit. pp. 733-734.

A fines de 1911, el 28 de noviembre, en la Villa de Ayala, en el estado de Morelos, se formuló el famoso Plan de Ayala por un grupo de insurgentes encabezados por Emiliano Zapata, el "Caudillo del Sur".

El pensamiento zapatista no fue omiso con respecto a la necesidad de reivindicar el Municipio Libre. En efecto, según investigaciones del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, existen "documentos — que evidencian la honda preocupación del general Emiliano Zapata por hacer del Municipio la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo". ( 37 )

Entre otros de los documentos referidos destacan por su importancia: una "Ley General sobre Libertades Municipales" y otra "Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos". La primera de estas leyes es un documento de 7 artículos, firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916; de los considerados de este documento sobresale el establecimiento de que "entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales" y que "...la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los principales asuntos de la localidad. . ." ( 38 )

Esta Ley de Libertades Municipales declaraba "emancipados de toda tutela gubernativa a los municipios de la República, tanto en lo administrativo interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario" (artículo 1º), previniendo que "cada municipio gozará de absoluta libertad para — proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior" y establecía que "el Municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directiva y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados". ( 39 )

Esta ley de innegable trascendencia por su avanzado contenido, sin duda debió ejercer influencia en las labores del Congreso Constituyente reunido en Querétaro apenas tres meses después y significa una importante aportación del movimiento zapatista a la lucha libertaria del Municipio mexicano.

La segunda de las leyes antes citadas se refiere a la organización de los ayuntamientos del estado de Morelos; se trata de un ordenamiento de 43 preceptos expedido por el general Emiliano Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan el 20 de abril de 1917, es decir, 45 días después de promulgada la Carta de Querétaro.

Esta ley consta de 13 capítulos relativos a la administración y división municipal; a la organización de los ayuntamientos, a quienes concibe como "corporaciones exclusivamente administrativas y que no podrán tener co-

(37) Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Zapata y el Municipio, México, 1982, p. 5.

(38) Idem., p. 7.

(39) Idem., p. 8.

misión o encargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse en ella, con excepción de las funciones electorales" (artículo 3<sup>o</sup>); a los ayudantes municipales, a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gobernación, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastros, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registro y cotejo de fierros); a las facultades de los ayuntamientos; a las atribuciones del presidente municipal; a las atribuciones de los regidores, de los síndicos y de los ayudantes municipales; reguló además, las comisiones municipales e, incluso, lo relativo a las renuncias de las autoridades municipales.

Revisando este ordenamiento de contenido tan vasto e importante, no se puede menos que expresar que esta ley, aún en condiciones del desarrollo municipal actual, puede considerarse paradigmática en muchas partes de su contenido. Tanto esta ley como la anteriormente referida son de un valor de suma trascendencia, pues aún cuando no llegaron a estar en vigor, representan un antecedente histórico, cuyo escaso conocimiento debe superarse y su escasa difusión ser objeto de censura.

Mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de -- 1914 Carranza manifestó en una convención de generales, su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857, dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa Campos, "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". (40)

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo - "Adiciones al Plan de Guadalupe", que le confirieron amplias facultades para expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de lo anterior, varios grupos de trabajo se pusieron a formular 19 proyectos legislativos específicos, de los cuales 5 versaron sobre asuntos municipales, a saber: la Ley Orgánica del artículo 109 constitucional, con sagrado al Municipio Libre; la Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios; la que les faculta para la expropiación de terrenos para el establecimiento de aquéllos; la que fija el procedimiento de expropiación correspondiente y la relativa a la organización municipal en el Distrito y los Territorios Federales. (41)

Unos días más tarde, el 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto con el que se reformaba el artículo 109 constitucional, quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del Estado". (42) La redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional, --

(40) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 884.

(41) Carpizo, Jorge, Op. Cit., pp. 234-235.

(42) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 885.



que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, si bien el Plan de Guadalupe originalmente no atendió la demanda de libertad municipal, Carranza fue lo suficientemente inteligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos revolucionarios. Como ha señalado con acierto Ruiz Massieu: "aun que en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cuestión en varias de las leyes preconstitucionales". ( 43 )

Conviene recordar que el decreto de reformas al artículo 109 constitucional, así como el resto de leyes municipales expedidas por Carranza, al igual que otros ordenamientos preconstitucionales como la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Guadalupe, -- las cuales también señalaban que "...cuando la primera jefatura se estableciera en la ciudad de México, convocarla a elecciones municipales y del -- Congreso de la Unión, ante el cual Carranza daría cuenta del uso que hubiere hecho de las mismas y le sometería las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha armada, con el fin de que las ratifique, enmiende o complementamente y para que eleve a precepto constitucional, a aquéllas que deban tener dicho carácter." ( 44 )

Carranza se reinstaló en la ciudad de México en el mes de abril de 1916 y a pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de Guadalupe. De esta manera, el 12 de junio de ese año decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a su reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones, el 4 de septiembre, "suprimió el cargo de jefe político y para complementar la autonomía del Municipio, lo dotó de una base fiscal más cercana al adecuado". ( 45 )

Con todo lo anterior, el proceso de reivindicación de la libertad municipal estaba en marcha para dar respuesta a las demandas que en ese sentido habían planteado los grupos revolucionarios, a fin de hacer del Municipio la célula básica de la organización política del país.

Bien ha dicho Carpizo que "el movimiento social mexicano de este siglo sostuvo como uno de sus principios políticos más importantes al Municipio, al cual se calificó de libre para que quedara claro que se le quería autónomo, fuerte, base de las libertades políticas en el país". ( 46 )

(43) Ruiz Massieu, J. Fco. El Nuevo Artículo 115 Const., Revista de Investigaciones Jurídicas #6, Escuela L. de Derecho, 1983, p. 442.

(44) Ulloa, Bertha, La Constitución de 1917 -Hist. de la Revolución Mex., t. VI, 1914-1917, Colegio de México, 1983, p. 496.

(45) Ibídem.

(46) Carpizo, Jorge, Op. Cit., p. 235.

2. 16. - CONGRESO CONSTITUYENTE  
DE 1917. -

---

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del Congreso fue el 1º de diciembre de 1916 y a ella compareció Carranza con su "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857". Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de su proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores . . ." ( 47 )

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 115 del proyecto señalaban textualmente: "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 popular 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". El resto del precepto se dedicaba a regular al gobierno de los estados.

Sin embargo, aun cuando el artículo 115 del proyecto contenía el ansiado postulado de libertad municipal, había otras disposiciones en el proyecto de Carranza que se referían al Municipio. En efecto, el artículo 31, por ejemplo, contenía dos obligaciones de los mexicanos vinculadas a los municipios, la primera relativa a la obligación de "concurrir en los días y horas de señaladas por el ayuntamiento, a recibir instrucción cívica y militar" y la segunda correspondiente a la obligación de contribuir a "los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". La primera de estas obligaciones no tiene antecedentes y es una novedad del proyecto; la segunda, corresponde a la misma redacción de la fracción II del artículo 30 de la Constitución de 1857.

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los municipios. La primera contenida en la fracción I que señalaba la obligación de los ciudadanos de "inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad

(47) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit., p. 757.

que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista", y la segunda correspondiente a la fracción V que establecía la obligación de "desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida". La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857; la segunda carece de antecedentes.

Finalmente, el artículo 73, del proyecto en su fracción VI regulaba la existencia de los municipios en el Distrito Federal y en los territorios, dividiéndolos en municipalidades "a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa".

Correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

Del dictamen presentado por la segunda comisión, que versaba sobre los artículos 115 al 122, inclusive, del proyecto de Carranza, destacan los siguientes comentarios vertidos con respecto al Municipio: "La diferencia -- más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política municipal de los estados y, por ende, del país".

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones -- constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sinequanon de vida, y su independencia, condición de su eficacia". ( 48)

Para lograr lo anterior el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para "dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal", referidos 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." ( 49)

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115, relativo al Municipio, en los siguientes términos :

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

(48) H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano - México a través de sus Constituciones, t. VIII, segunda ed., - Porrúa, 1978, p. 310.

(49) Ibidem.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

Como puede deducirse fácilmente del proyecto de la segunda comisión, éste contenía, con respecto al proyecto de Carranza, dos agregados fundamentales: el relativo al libre manejo de su hacienda y el correspondiente al otorgamiento de personalidad jurídica. El resto de su contenido sí había sido contemplado por Carranza, incluso en redacción muy similar.

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al Municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del Congreso Constituyente. La dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 del propio mes y año. A dichas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 66, en el orden de las sesiones ordinarias del Congreso Constituyente. Cabe destacar que la fracción II, que fue la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el Congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

El debate central de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad hacendaria. Ni la cabeza del artículo ni la fracción I despertaron mayor interés de la asamblea, que manifestó su aceptación por parte conducente del proyecto; lo mismo sucedió por cuanto a los dos últimos párrafos de la fracción II, relativos al Municipio, aun cuando sí hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo relativo a la personalidad jurídica municipal, no obstante lo cual, la parte conducente del proyecto fue aprobada en sus términos.

En la 59a. sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que de inmediato se centró en los aspectos relativos a la hacienda municipal.

Ante algunas dudas manifestadas por varios diputados, como Josafat Márquez, Rodríguez González y José Alvarez, el general Heriberto Jara, diputado miembro de la comisión, justificó los términos de la redacción del proyecto, señalando que: "... no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... 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 en libertad muy reducida, casi insignificante..." ( 50 ).

Contra el dictamen de la comisión y, obviamente, de las argumentaciones del general Jara, se manifestó el diputado Martínez de Escobar, quien señaló: "... La fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la segunda comisión de puntos constitucionales... - Los municipios creo yo, que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al Municipio. . . " ( 51 ).

En igual sentido se manifestó el diputado Cepeda Medrano, quien afirmó: "... Si nosotros llegamos a comprobar el dictamen de la segunda comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana". ( 52 )

Con respecto a la intervención que el dictamen daba a la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos hacendarios entre los municipios y el Estado, el diputado Hilario Medina, miembro de la segunda comisión, argumentaba: "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 a los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y, de esa manera... hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia..." ( 53 )

El debate continuó por la noche del mismo miércoles 24 de enero, en la 60a. sesión ordinaria. En ella, el diputado Lizardi, quien en principio se anotó para hablar en favor del dictamen, terminó por proponer una nueva redacción de la fracción II en los siguientes términos: "Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la Legislatura local", bajo el argumento de que de Estado a Estado pueden existir diferentes sistemas de recaudación. ( 54 )

La discusión continuó en esta sesión, sin que se lograra el consenso de la asamblea. Ante la imposibilidad de acuerdo sobre los términos de la fracción II por la multiplicidad de propuestas, la secretaría de la mesa de --

(50) Idem, pp. 314 y 315.

(52) Idem., p. 330.

(54) Idem., p. 336.

(51) Idem., p. 318.

(53) Idem., p. 333.

debates sugirió continuar la lectura del resto de párrafos y fracciones del -- artículo 115 del dictamen de la 2a. comisión, a lo cual se dedicó el resto de la sesión.

En la 61a. sesión ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero, continuó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, centrándose el debate en la parte referida a los requisitos para ser gobernador de un Estado. En esta sesión fue sometido a votación el proyecto de artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido aprobado por mayoría. ( 55 ) Así habfa sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; restaba solamente lo relativo a la fracción II.

Por la noche de ese mismo día, jueves 25 de enero, en la 62a. sesión ordinaria, se llevó a votación la fracción II del artículo 115 contenido en el -- dictamen, habiendo sido negativo el resultado de la votación de la asamblea, que se expresó con 110 votos en contra y sólo 35 a favor. ( 56 )

Tras la negativa de aprobación de la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen de la 2a. comisión, se volvió a revivir su discusión en la 66a. sesión ordinaria celebrada el 29 de enero de 1917.

En esta sesión, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la tan llevada y traída fracción II, proponiendo el texto que finalmente fue aprobado y que permaneció intacto hasta las reformas acaecidas en 1982. La fracción II decía :

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

## 2.17. - ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (VIGENTE).

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se plantea en diciembre de 1982 una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, que son en primera instancia, aprobadas por el Congreso de la Unión y seguidamente, por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución y que finalmente entran en vigor el 3 de febrero de 1983, al publicarse en el Diario - Oficial de la Federación el decreto legislativo correspondiente.

(55) Idem., p. 362.

(56) *Ibidem.*

A la fecha el citado artículo cuenta con ocho fracciones, ya que fueron derogadas la IX y la X. Actualmente, dicho ordenamiento, se encuentra redactado de la manera siguiente :

## TITULO QUINTO

### De los Estados de la Federación .

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

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

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

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 períodos respectivos.

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

II. Los Municipios estarán investidos de 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 los determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos :

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

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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, y
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.



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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización 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. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios 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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

## 2. 18. - COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El Artículo 115 de la Constitución, estructura la organización municipal del país, a más de reglamentar algunos otros puntos referentes a los Estados de la Federación. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fue el Artículo 109 de la Constitución de 1857, también lo es que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

El Municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el Derecho Público Romano el creador de esta institución, que llega más tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el 'conventus publicus vicinorum' que daría origen a los cabildos abiertos del Derecho español.

Es importante destacar el papel de primer orden que el Derecho Municipal y el propio municipio han tenido en acontecimientos históricos fundamentales de nuestra Historia Patria. Recordemos, por ejemplo, la fundación de la -- Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés, el 22 de abril de 1519. Con la -- creación del primer Municipio de América Continental, Cortés encontró el subterfugio legal para iniciar la conquista; así el naciente municipio le otorgó los cargos de capitán general de justicia mayor que, en ausencia del rey, le dieron la representación de los intereses de la Corona española.

En la Nueva España, los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo, sobre todo con los llamados alcaldes ordinarios, que se conservaron siempre de elección popular; sin embargo, con frecuencia, los oficios concejiles eran subastados al mejor postor, para acrecentar la riqueza de la Corona.

En los albores del Siglo XIX, bajo la influencia de las ideas de soberanía popular devenidas de la Revolución Francesa, la organización municipal jugó un papel relevante en los movimientos libertarios de América. En ese sentido debemos recordar las preclaras intervenciones del Cabildo de la Ciudad de México en 1808, como Príncipe de Verdad, Síndico del Ayuntamiento, así como otros concejales como Azcárate, quienes presentaron la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por las fuerzas napoleónicas. De nueva cuenta el Derecho municipal hizo valer su fuerza, el desconocer la usurpación francesa y, en atención a la ausencia forzada de Carlos IV y Fernando VII, titulares del reino, la municipalidad asumió la representación soberana del pueblo de la Nueva España.

La Constitución de Cádiz de 1812, de efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con precisión al Municipio, habiéndole dedicado varios artículos de su texto.

Las constituciones federales de 1824 y de 1857, en forma muy general dejaron la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local. El Artículo 109 de la Constitución de 1857, no obstante, es el precedente constitucional inmediato del 115 de la Constitución de Querétaro.

También cabe destacar que, las Bases Constitucionales de 1835 y las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, de carácter centralista, reglamentaron con amplitud la organización municipal del país, dedicándole varios incisos de la Sexta Ley.

Los municipios en la organización política del porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de don Porfirio Díaz; las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y, por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del Municipio Libre. En ese sentido encontramos una notable coincidencia revolucionaria entre los jefes y líderes del movimiento armado de 1910. El programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón así lo pregona en 1906; Francisco I. Madero también hizo suya esta bandera revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910; Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora de 1912 y don Venustiano Carranza estableció este propio postulado, en su Plan de Guadalupe de 1914.

Este fue el marco social e histórico que tuvo presente el Constituyente de 1916-1917 y por lo mismo, en síntesis, los principios rectores que incluyó en el precepto que comentamos, fueron: a). - Supresión de jefaturas políticas; b). - Reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y c). - Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

El proyecto de Carranza solamente especificaba, sobre el Municipio, que éste sería la base de la división territorial de los Estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio Municipio y el Gobierno del Estado, mas nada reglamentaba de la hacienda municipal. Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al Municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que "los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos sus impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos 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 los municipios y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley".

La redacción presentada por la Comisión al pleno de la Asamblea, de inmediato causó una polémica notable, que aparece en el Diario de los Debates de los días 24, 25, 28, 29, 30 y 31 de enero de 1917. Los diputados dividieron su criterio entre los que aceptaban que correspondiera al Municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para contribuir a los gastos públicos de aquél, o la otra corriente, que sostenía la posición contraria.

Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

La redacción final, por su vaguedad, fue la causa de que la hacienda municipal haya pasado por largos años de penuria, por ello, en las reformas de 1983, que adelante comentamos, el Constituyente permanente ha vuelto a replantear las bases de la autonomía financiera del Municipio.

Otra cuestión de vital importancia que se olvidó en la redacción final del Artículo 115, al ser aprobado por la Asamblea de Querétaro, fue la forma de resolver los conflictos entre el Municipio y las autoridades del Estado. En los diversos proyectos de las comisiones del Congreso, se habían propuesto algunas formas de solución a este tipo de conflictos; proponiéndose la intervención, ya de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o, en su caso, del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa. Sin embargo, la premura con la que finalmente se aprobó este precepto, hizo que tan importante cuestión quedara fuera del texto constitucional, persistiendo aún tal omisión.

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

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

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cua-

tro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

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

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

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

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el Artículo 115, a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava y última reforma al Artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

El Artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al Municipio Libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, sin que sigamos una secuencia seriada de las fracciones de este precepto, lo comentamos por apartados globales que tienden a destacar la intención del Constituyente originario y del Constituyente permanente: de reconocer y garantizar la autonomía del Municipio.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos válidamente analizarla en tres grandes apartados, mismos que estructura el Artículo 115 de la Constitución:

- A). Autonomía política,
- B). Autonomía financiera, y
- C). Autonomía administrativa.

A). - La autonomía política.- El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el Artículo 115, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado. Como antes se dijo, esta fracción incluyó la decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el Municipio y el gobierno del Estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas.

Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos en el período inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, encontramos que las reformas de 1983 establecieron, en la fracción primera del artículo, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era práctica viciada que los estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Por lo anterior, resulta loable que actualmente, a nivel constitucional, se establezca un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que: sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la Legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que,

cumplidos estos requisitos, el Congreso Local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así, las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los concejos municipales, para concluir los períodos respectivos.

Dentro de este comentario referente a la autonomía política del Municipio, debemos destacar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Ahora, las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice la parte final del último párrafo de la fracción VIII de nuestro artículo en estudio. Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal de termina que todos los municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los 2,377 municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros, la votación es tan exigua que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

B). - La autonomía financiera. - Se afirma, con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del Artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejora y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio; y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción segunda del Artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción cuarta de este precepto, al establecer en su favor una serie de renglones mínimos de contribución para los municipios.

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Se debe resal-

tar que la facultad de celebrar estos convenios, la atribuye la Constitución a los municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición, por virtud del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De total importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Creemos que en esta forma se evita que organismos privados u oficiales estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituar en una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente, la fracción cuarta del artículo que se comenta, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas, que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos, para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del Municipio.

C). - La Autonomía Administrativa. - Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del Artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina



na cataloga al Municipio como una persona jurídica, oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones tanto en la esfera de Derecho Público o de imperium, como en la esfera de Derecho Privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastrojos; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo, también a su capacidad administrativa y financiera. El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada "asociación de municipios" para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países, como es el caso de los llamados "syndicats de communes" en Francia. Se cree que será de gran utilidad esta asociación de municipios, para coordinar la prestación más eficaz de servicios públicos, — como abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenajes, seguridad pública y tránsito, etc. Se sumarán así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones. Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Las fracciones quinta y sexta del Artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta, que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados.

El texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente — poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades

federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando el propio precepto, en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La fracción séptima del texto vigente del artículo en comentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original desde 1917. Al definir la Constitución que el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, está previniendo, con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno ( federal, estatal y municipal ) que pudiese afectar, eventualmente, la tranquilidad de la población.

La fracción octava también se originó del texto de la anterior fracción tercera. Señala reglas en materia estatal, que no municipal. Establece que el período máximo que pueden fijar los estados para ocupar el cargo de gobernadores será de seis años. Recordemos que por virtud de la tercera modificación constitucional a este precepto, se amplió esta duración de cuatro a seis años. También se dan reglas explícitas sobre el principio de no reelección de gobernadores, calificando a ésta como absoluta.

Por cuanto hace al número de diputados que integran las legislaturas de los estados, el texto actual es el que se asentó por la primera reforma al Artículo 115, quedando establecido que habrán de ser en número proporcional al de los habitantes de cada estado; pero, en todo caso, no podrán ser menos de siete en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta cantidad. Esta propia fracción octava contiene la regla constitucional que establece la no reelección relativa de los integrantes de las legislaturas locales; indicando también que los estados deberán introducir el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, como antes se ha comentado.

La fracción novena de nuestro artículo es de nueva creación, por virtud de las reformas del 3 de febrero de 1983. Se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, indicando que los municipios observarán también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias. En la presentación que se hizo al Congreso de los motivos de la reforma constitucional, se manifestó que "... la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores, son aplicables

los términos del apartado "A" o los del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el apartado "A"; — considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece proceder la aplicación del apartado — "B". En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores".

De acuerdo a esta fracción novena, se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas, las establecidas en el Artículo 123 constitucional. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios. Esta adición al texto del Artículo 115, habrá de asegurar la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los estados y de los municipios.

La última de las fracciones del artículo que analizamos, es la — décima. En ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la Federación y los Estados o entre los propios estados con sus municipios. La complejidad de la vida de las sociedades modernas, como lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordinación entre Federación, Estados y Municipios se podrán superar los múltiples — problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciando una — descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de Federación y Estados, así como a la autonomía municipal.

Para complementar una apreciación constitucional del Artículo 115, sobre todo en su tema fundamental que es el Municipio, es importante tener en cuenta que el Constituyente reglamentó algunos aspectos en que interviene el Municipio, en varios artículos de la Constitución. Por ello hacemos aquí la anotación para que el lector se remita al texto y comentarios de los artículos de referencia, que son :

Artículo 3º, en su párrafo inicial, así como la fracción novena de ese precepto, que involucran al Municipio en la actividad educativa del Estado mexicano;

Artículo 5º, párrafo cuarto, que señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles;

Artículo 27, párrafo tercero, que establece las facultades del Esta-

do para regular lo correspondiente a asentamientos humanos, zonificaciones y desarrollo urbano. También la fracción sexta de este precepto, que determina para los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos;

Artículo 31, fracciones segunda y cuarta, que indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar, y de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residan;

Artículo 36, fracción primera, que determina como obligaciones del ciudadano de la República, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista;

Artículo 41, párrafo final, que establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones estatales y municipales;

Artículo 108, en su párrafo final, que establece que las constituciones de los estados de la República precisarán en su artículo, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades;

Artículo 117, en su fracción octava, que determina que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Finalmente, el Artículo 130, que indica una serie de obligaciones de los encargados de los templos de cada localidad, quienes deberán dar aviso a la autoridad municipal de la persona que esté a cargo del referido templo. Agrega el precepto, que todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y de diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena, llevará un libro de registro de los templos y otro de los encargados. Dice también este precepto, que de todo permiso para abrir al público un nuevo templo o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobierno del Estado.

## CAPÍTULO III.

### DEMOCRACIA, PLURALISMO, LIBERTAD E IGUALDAD.

#### 3.1. - LA DEMOCRACIA. -

El pluralismo generalmente se presenta dentro de un ámbito de democracia, ya que los hombres de negocios, los sindicatos, los políticos, los consumidores, los agricultores, los votantes y muchos otros conjuntos sociales, ejercen influencia real sobre los resultados políticos y esto sólo es verdaderamente posible en un régimen democrático. Ninguno de estos grupos es homogéneo; cada uno de ellos ejerce una poderosa influencia en ciertas esferas, pero es débil en muchas otras y el rechazar posibilidades de acción indeseables es más común que el dominar directamente los resultados.

Se puede hablar de un partido único virtual, a propósito de los partidos totalitarios que funcionan en un sistema pluralista y, del mismo modo, parece posible hablar de pluralismo virtual, a propósito de algunos partidos únicos (no es lo mismo pluralismo político que multipartidismo) que debían ser considerados entonces como una etapa en el camino de la democracia. Debe hacerse una distinción fundamental a este respecto, entre los partidos únicos establecidos en regímenes anteriormente democráticos donde existía el pluralismo y los partidos únicos establecidos en países ya sometidos a un sistema autocrático que jamás han conocido un verdadero pluralismo.

Por ello, es de particular importancia para este trabajo el establecer un concepto claro de : democracia.

Democracia, viene del griego y significa "el poder del pueblo", o sea, (57) que el poder corresponde al pueblo. No obstante, este concepto que tiene un significado literal preciso, no sirve realmente para comprender lo que es una democracia real. La democracia existe sólo hasta el punto en que sus ideales y valores le dan vida.

No cabe duda de que cualquier sistema político se sostiene por circunstancias imperativas, o por metas valiosas que pretenda alcanzar. Pero tal vez la democracia las necesite más que ningún otro sistema, ya que en ella, la tensión entre el hecho y la meta llega a su punto máximo, pues no hay otro ideal que esté más alejado de la realidad en que tiene que obrar.

Así pues, el término democracia no sólo tiene una función descriptiva o denotativa, sino también una parte normativa y persuasiva. Por lo tanto, para llegar a un concepto claro, se deberán tomar en consideración los siguientes puntos :

Primero hay que distinguir firmemente entre el 'debería' y el 'es' de la democracia; segundo, que esta distinción no debe ser mal interpretada,

(57) Sartori, Giovanni, Aspectos de la Democracia, p.17

porque es evidente que los ideales y la realidad ejercen acción recíproca (una democracia no puede materializarse sin sus ideales y, viceversa, sin base en los hechos, la democracia se niega a sí misma); tercero, que aunque son complementarias, no deben confundirse las definiciones prescriptiva y descriptiva de la democracia, porque el ideal democrático no define a la realidad democrática y una democracia real no es ni puede ser lo mismo que una ideal.

Para la supervivencia de un sistema democrático, es condición esencial que la idea de democracia sea inteligible.

Resulta paradójico que aunque la democracia sea una forma política más compleja e intrincada que cualquier otra, no puede sobrevivir si sus principios y mecanismos no están dentro del alcance intelectual del hombre común. Una democracia requiere que lo que es complejo se simplifique y lo que es intrincado se desenmarañe, ya que al final del proceso, nuestro comportamiento político depende de la idea que tengamos acerca de lo que es, puede ser y debería ser la democracia.

Cuando expresamos que un sistema político es más o menos democrático, nuestra evaluación depende de lo que concebimos como una verdadera democracia. En igual forma, cuando decimos "esto no es democrático" o "aquí no hay democracia", tanto nuestro juicio como nuestro comportamiento están relacionados con una definición y si definimos la democracia de manera irreal nos encontraremos con que estamos rechazando todas las democracias reales.

Se puede concluir que la existencia de las democracias depende, en igualdad de circunstancias, de la popularización de la idea de democracia; en la inteligencia de que una comprensión clara del objeto de la misma, es condición esencial (aunque no única), para comportarse democráticamente, ya que las ideas erróneas que de ella se tengan hacen que la democracia vaya por mal camino.

El hombre común reacciona ante una imagen de la democracia en la misma forma en que emite su voto en favor de la imagen, más bien que de la política de un partido, pero estas imágenes son reflejo y eco de conclusiones a que ha llegado en la esfera del pensamiento crítico y que se han formado a través de circunstancias específicas y popularización de una idea determinada.

Para que haya democracia se necesita tener, en mayor o menor grado, un gobierno del pueblo y para que haya gobierno éste tiene que ejercer sobre el pueblo.

La manera de enfocar el problema del mando en una democracia está en el punto medio entre los extremos de la negativa anarquista a plantearlo y la negativa autocrática a resolverlo. Mientras que la anarquía es simplemente una actitud de rebeldía contra el poder, la autocracia se resigna a no resolverlo de ninguna manera, se somete a él como inevitable y lo acepta como justificado. La democracia es, en cambio, la forma política que al mismo tiempo

que plantea el problema, se siente capaz de resolverlo. No aspira a destruir las estructuras verticales, sino a sacar ventaja de ellas.

Sin embargo, es paradójico que en una democracia donde existen dirigentes que son la minoría y pertenecen al medio de unos pocos, se llegue a un principio de mayoría que obra por medio del gobierno de minoría, situación que se enfrenta a la desigualdad, la disparidad, la superioridad a todas las cosas que repugnan al ideal democrático. Esta situación aparentemente polémica, nos lleva a la duda de que sea la forma correcta de enfocar la cuestión, ya que a través de los siglos, la civilización aprendió que una sociedad sin jefe no es de ninguna manera una sociedad, ya que siempre que dos o más hombres forman una sociedad y viven juntos, no se pueden sustraer a tener un comportamiento restringido y controlado.

Una democracia que no es capaz de producir un liderato valioso o que se somete a un liderato inadecuado, es una democracia que no vale la pena preservar. Una democracia no pasa la prueba, si a la larga no triunfa como sistema de gobierno.

Tomando en consideración todo lo anterior, se llega a definir la democracia como: un sistema político en que la influencia de la mayoría es garantizada por las minorías electivas y competidoras, a las cuales se les ha confiado que aquella prevalezca. (58)

Esta definición destaca que, si los ciudadanos no frenan a sus líderes, están irremediablemente expuestos a las restricciones ejercidas por otros líderes. Además, hace resaltar el vital papel del liderato, ya que implica que las minorías son una condición de la existencia del sistema.

Sin embargo, la definición es solamente descriptiva, ya que no señala las condiciones requeridas para el buen funcionamiento del sistema. La competencia electoral, no garantiza la calidad de los resultados, sino sólo su carácter democrático, el resto depende de la calidad del liderato, por lo que se podría decir: la democracia debe ser un sistema selectivo de minorías competidoras elegidas.

Si el liberalismo es la contestación al problema de como se ejercen las funciones del Estado, la democracia responde a la cuestión de quien las ejerce. Mientras que el primero es un intento de realización de la libertad, la segunda lo es de la igualdad. Es claro que el ámbito y los objetivos de la democracia vendrán determinados por el contenido que se dé al término igualdad, pudiendo haber así una democracia política, económica, educacional, etc.

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. Los privilegios eran sobre todo de naturaleza política y jurídica, y las clases

(58) Sartori, Giovanni. - Aspectos de la Democracia., p.121.

socialmente dirigentes sufran por éstos y no por otros privilegios y, consecuentemente, la democracia tuvo una versión política. Ha sido con el desarrollo social posterior cuando han nacido los supuestos para las exigencias de otras clases de democracia.

Desde el punto de vista político, el sistema democrático se caracteriza por las siguientes notas :

a). - La voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ellas.

b). - Por consiguiente, el pueblo, a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de este poder; su voluntad se convierte en voluntad del Estado sin apelación superior; el pueblo es, pues, soberano.

Para que exista pueblo como sujeto unitario del poder del Estado, se precisa que exista una voluntad conjunta y, por consiguiente, que la pluralidad estamental haya sido sustituida por una homogeneidad social, por unas vivencias y por un espíritu comunes. Por eso, el nacimiento de la democracia está históricamente vinculado a la idea de nación en sentido moderno. La democracia tiene como supuesto el sentimiento de la común pertenencia a una comunidad nacional específica.

Dado que la democracia tiene como supuesto la actuación de una conciencia homogénea entre los individuos en que ha sido atomizado el antiguo pluralismo social, es claro que no tiene sentido buscar sus precedentes en tratadistas escolásticos o en la constitución estamental.

La sociedad no representa una articulación de grupos corporativos, sino un conjunto de individuos; se plantea el problema de qué voluntad debe valer como voluntad de la totalidad, es decir, como voluntad del pueblo. Este problema se resuelve al identificar la voluntad de la totalidad con la voluntad de la mayoría. Para ello, se aducen las siguientes razones :

- a). - Puesto que los hombres, mediante su consentimiento (pacto), han dado lugar a un cuerpo político, y considerando que un cuerpo ha de tomar la dirección hacia la que le impulsa la mayor fuerza, es claro que aquél ha de moverse hacia donde le lleva la mayoría, pues de otra suerte sería imposible la actuación y existencia del cuerpo;
- b). - Si la minoría pudiera eludir las decisiones de la mayoría, entonces los individuos quedarían desvinculados, no existiría cuerpo político y el pacto carecería de sentido;
- c). - La única alternativa a la mayoría sería la unanimidad, más ésta es casi imposible de conseguir;



- d). - Puesto que el consentimiento individual es el único título para el ejercicio del poder, es claro que la mayoría tiene derecho a ejercer éste, ya que cuenta con mayor número de consentimientos que la minoría.

En resumen, que el acto de la mayoría pasa por el de la totalidad, y, consiguientemente, que la mayoría tendrá el derecho de obrar y de imponerse al resto.

Regularmente el ciudadano consiente en todas las leyes, aun en aquellas que han pasado a pesar suyo, y hasta en aquellas que le castigan cuando se atreve a violar alguna. La voluntad constante de todos los miembros del Estado es la voluntad general; por ella son ciudadanos libres.

Así, pues, democracia significa :

- a). - Una igualdad de condiciones y derechos;
- b). - El derecho a la participación en la formación de las leyes. Pero ningún derecho se le reserva al individuo frente al voluntarismo democrático, pues todo lo que tiene lo recibe de la voluntad general; sólo ella determina sus propios límites y, por consiguiente, no puede ser limitada por ninguna fuerza.

#### A). - La Democracia Directa. -

La democracia es una unidad entre el sujeto y el objeto del poder político. La pura democracia ahonda en esta unidad hasta transformarla en identidad; por consiguiente, dentro de ella no hay lugar para la representación. La representación contradice el principio mismo de la soberanía popular, a lo que se une que en una democracia falta el supuesto de la representación, a saber: la no presencia del pueblo.

La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio; aún cuando la voluntad particular del representante estuviera de acuerdo con la voluntad general, es imposible que este acuerdo fuera duradero y constante o, en todo caso, sería fruto del azar y, por consiguiente, carecería de

garantía. De este modo se niega otro supuesto de la representación: que la voluntad del representante valga como voluntad del representado; cabe transmitir el poder, pero no la voluntad. Y, en consecuencia, los diputados del pueblo no son ni deben ser representantes; no son más que comisarios, no pueden decidir nada. Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es una ley; y el solo hecho de nombrar representantes, prueba es de servidumbre. Nos encontramos, aquí, ante la democracia directa; es decir, aquélla en la que el pueblo ejerce directamente y no a través de representantes, las funciones públicas.

### B). - La Democracia Indirecta. -

La formación de la teoría de la representación democrática y, por consiguiente, de la democracia indirecta; es aquélla en que el pueblo ejerce su poder a través de representantes. El origen y la estructura de tal formación están condicionados por dos motivos: uno, la imposibilidad técnica de la democracia directa; el otro, por la sustitución de la idea del pueblo como algo tangible y visible, por la idea de la nación. En resumen, es el resultado de la aplicación del principio democrático a un gran espacio y a una gran población.

En primer término, el gran número de ciudadanos hace imposible su reunión conjunta en una asamblea, por lo que es preciso que el pueblo, reunido en pequeñas asambleas, elija a unos cuantos cuya voluntad valga por la de ellos; en segundo lugar, sólo un pequeño número de representantes tiene capacidad para discutir los asuntos, pues la multitud, por el solo hecho de serlo, es incapaz de una decisión reflexiva y, por último, la complejidad y oposición de intereses sólo puede hallar su equilibrio en el seno de una asamblea deliberante.

Para que un pueblo pudiera sin grandes inconvenientes reservarse el poder de hacer las leyes, se precisaría que fuese muy poco numeroso, que tuviera costumbres simples, que sus intereses fueran fáciles de regular y que las fortunas fuesen más o menos iguales; es decir, que no existe sobre la tierra pueblo conocido al que pueda convenir la democracia, en el sentido a que se vincula ordinariamente esta expresión.

Forzoso es llegar a la idea de representación, que consiste en querer por la nación, en el orden constitucional; lo que distingue al representante del funcionario público es que, el representante puede querer por la nación, mientras que el funcionario público sólo puede actuar por ella.

De lo anterior, se desprende que hay dos conceptos de pueblo :

a). - El pueblo como realidad presente o actuante, sea llenando el ágora o campo de juntas o asambleas y expresándose por medio de aclamaciones o simples gritos de asentimiento o recusación, sea como realidad ac

tu ante inmediata, aunque no físicamente presente, y expresándose por medio de votaciones directas.

b). - El pueblo como unidad invisible, ausente, no actuante de modo inmediato y sin realidad corpórea, aunque sí social, dotado de conciencia de existencia histórica y cultural y dispuesto a afirmarse como unidad política independiente. Se compone ciertamente de una pluralidad de individuos, mas no se identifica con la suma de los mismos, sino que constituye con respecto a ellos una entidad superior y concreta, no sólo desde el punto de vista del presente social, sino también desde el punto de vista histórico, en cuanto que -- siendo resultado de las antiguas generaciones, se abre al porvenir con las futuras. Este concepto de pueblo es designado en la literatura jurídico-política de los países románicos, con el nombre de Nación.

Se puede concluir, con el concepto emitido por John Stuart Mill :

"La Democracia es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado, y no como sucede si falta la representación proporcional, el gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría representada exclusivamente". ( 59 )

### C). - Formas e Instituciones Democráticas. -

a). - La democracia directa es aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen. Sus manifestaciones capitales son las siguientes :

1. - La asamblea abierta de la totalidad de los ciudadanos con derechos políticos y que sustituye así a las asambleas representativas.

2. - Referendum. - Derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias. - Puede ser de las siguientes clases :

Por su fundamento jurídico :

• Obligatorio. - Cuando es impuesto por la Constitución, como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.

• Facultativo. - Cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del jefe del Estado.

Por su eficacia jurídica :

• De ratificación o sanción. - Cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de

las leyes (ordinariamente, el jefe del Estado).

Consultivo. - Cuando el resultado del referendun no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

3. - La Iniciativa. - Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama: iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto, se llama: - iniciativa formulada.

4. - Veto. - Atribución a una fracción del cuerpo electoral para exigir dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea sometida a votación popular, haciendo depender el resultado de ésta la validez de la ley. Se diferencia del referendun facultativo, en que allí se trata de un proyecto de ley, mientras que aquí se refiere a una ley ya establecida.

5. - Plebiscito. - Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica.

6. - Revocación. - Derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva, antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria. Esta institución ha sido desarrollada especial y casi exclusivamente en algunos de los estados norteamericanos y en la constitución soviética.

b). - La democracia indirecta es aquella en la que el pueblo ejerce su poder de un modo mediato y a través de sus representantes.

1. - El Sufragio. - En términos generales, el régimen representativo constituye la institucionalización de la representación política; pero, es necesario señalar desde el primer momento, que así como existen distintas variantes con respecto a la doctrina, también las hay con respecto a la institución.

El sufragio es una manifestación de voluntad individual, que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva, sea para designar los titulares de determinados cargos o roles concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de asuntos que interesan a ésta. Así definido, el sufragio no constituye una institución o una técnica de un determinado régimen inspirado por una determinada doctrina. En primer lugar, la comunidad con respecto a la cual se emplea, puede ser

tanto un Estado u otra comunidad política, como una comunidad no política. En segundo lugar, el régimen con respecto al cual se utiliza puede ser tanto el que corresponde a la doctrina de la representación política, como el que corresponde a regímenes inspirados por otras doctrinas. La finalidad del sufragio puede ser tanto la de elegir como la de decidir.

Lo que importa es que, cualquiera sea la comunidad de que se trate, la doctrina a que responda y la finalidad con la que se lo emplee, el sufragio es siempre una manifestación de voluntad individual, pero concurrente con otras voluntades individuales, para que el resultado de la confrontación sea imputada como voluntad colectiva.

Aclarado esto, es conveniente destacar la relación del sufragio con el régimen representativo propiamente dicho. Puede haber representación, en términos generales, sin que haya elecciones, es decir, sin necesidad de recurrir al sufragio con la finalidad de designar a los ocupantes de los cargos o roles de gobierno. Pero, sin elecciones y, por tanto, sin sufragio, no puede haber régimen representativo propiamente dicho.

De acuerdo con el régimen representativo, el sufragio tiene base individual y popular a la vez, pues para poder ejercer el derecho o la función que implica, la unidad de los cómputos es siempre el individuo, como integrante del pueblo y al margen de cualquier pertenencia a otros grupos. La única división que se admite a los efectos de tales cómputos, es la de carácter territorial.

Cualquiera sea la solución doctrinaria a que se arribe acerca de su naturaleza jurídica (derecho, deber o función) y se lo tenga o no por un derecho natural, lo cierto es que el sufragio no existe sino cuando es legalmente reglamentado.

El sufragio se clasifica según cómo se emita, según quienes pueden emitirlo, según la obligatoriedad o no de la emisión y según el grado de la relación entre los electores y los elegidos.

Según el criterio legal para determinar el modo de emitirlo, el sufragio se clasifica en: público y secreto. Es secreto cuando la emisión del voto se efectúa de tal modo que no es posible conocer, con respecto a cada sufragante individual, en qué sentido ha manifestado su voluntad. Es público, en el caso contrario.

Según el criterio legal para acordarlo, es decir, para establecer a quienes se acuerda el derecho de ejercerlo, el sufragio puede ser: universal o calificado (restringido). Es universal, cuando se concede, en principio y salvo excepciones expresas, a todos por igual, y calificado cuando sólo se concede a los que reúnen determinados requisitos de capacidad intelectual o de patrimonio. El sufragio nunca es absolutamente universal, pues no hay ninguna legislación que acuerde el sufragio a todos, sin excepción. Por ejemplo que sea el cuerpo electoral, nunca comprende íntegramente a la población: siempre hay exclusiones en razón de nacionalidad, edad, incapacidad, indignidad, estado y condición, etc.

Según el criterio legal acerca de la obligación o no por parte del ciudadano elector de emitirlo, el sufragio se clasifica en: facultativo u obligatorio.

Según el criterio legal respecto del grado de relación entre los electores y los elegidos, el sufragio puede ser directo (de primer grado) o indirecto (de segundo o más grados). El sufragio es de primer grado cuando los miembros del cuerpo electoral, votan directamente por los candidatos a ocupantes de los cargos públicos. En cambio, cuando aquéllos votan por los candidatos a miembros de colegios electorales, quienes a su vez lo hacen por los candidatos a ocupantes de los cargos públicos, la elección es indirecta, pudiendo serlo en diferentes grados, según el procedimiento que al respecto se establezca.

#### La democratización del Parlamento. -

El Parlamento no es una institución originariamente democrática, sino que, surgida en la constitución estamental, se convierte más tarde en órgano de las monarquías liberales, pero no todavía democráticas. Mas como a partir de mediados del Siglo XIX la democracia comienza a insertarse plenamente en el Estado liberal, el Parlamento se convierte en instrumento inexcusable para la identificación de la voluntad popular con la ley, consecuentemente, se inicia el proceso de su democratización.

#### La democratización del Ejecutivo. -

En este aspecto, el proceso de democratización en unos casos ha creado formas propias, mientras que en otros se ha limitado a dar un contenido democrático a las ya existentes. Las diversas modalidades que ofrece la realidad pueden esquematizarse en los siguientes tipos :

- Sistema presidencialista. - El jefe del Estado es elegido directamente por el pueblo, con una duración limitada de mandato. En virtud de este origen democrático inmediato, está dotado de gran autoridad y de fuertes poderes con respecto a otros órganos del Estado; tiene veto legislativo, y los ministros dependen enteramente de su confianza.
- Sistema cesarista o cesarismo democrático. - Se llama así aquel sistema en el que el pueblo ha entregado de una vez para siempre el poder a un hombre, con la ficción de que la autoridad original sigue radicando en el pueblo. Generalmente se muestra combinado con el plebiscito, a través del cual manifiesta el pueblo su acto de voluntad de entregar el poder al César.

Sistema parlamentario. - En el caso de las repúblicas, el jefe del Estado es normalmente elegido por el Parlamento, y como se trata de una elección en la que el cuerpo electoral ha intervenido indirectamente, está dentro de la lógica democrática que goce de menos autoridad y competencias que el jefe del Estado de tipo presidencialista; en general, carece de veto y nombra a los ministros; sin embargo, el gobierno es responsable ante el Parlamento, si bien, y a pesar de tal responsabilidad, tiene una esfera de acción independiente de la Cámara, puede dimitir y le corresponde, sobre todo, trazar las directivas políticas y no sólo llevarlas a cabo.

Sistema convencional. - Es en el cual el gobierno es un mero comité ejecutivo de la Asamblea, nombrado y destituido por ésta; su ejemplo más acusado es la constitución francesa de 1793.

Sistema directorial. - El gobierno es elegido por el Parlamento, que teóricamente traza también las directivas políticas, pero no puede ser destituido por éste, teniendo ambos igual duración.

La democratización de la justicia. - El proceso de la democratización se ha manifestado en la institución del jurado; en el nombramiento por elección popular de algunas categorías de jueces; en la participación de representantes mediatas o inmediatamente populares en algunos tribunales, especialmente de naturaleza política; en el nombramiento de altos funcionarios judiciales por el Parlamento y, en situaciones revolucionarias, en los tribunales populares.

### 3.2. - EL PLURALISMO. -

Los actores fundamentales de la teoría pluralista son grupos de personas con intereses comunes, producto de la ocupación, la vecindad, la ideología, la propiedad, etc., que se asocian para conseguir ese interés. Las instituciones estatales son consideradas, en teoría, como fuentes de valores y reglas de autoridad que los grupos persiguen, pero que no pueden, al menos en el corto plazo, actuar en interés de un grupo hasta el punto de alienar se a otro sector considerable de intereses. De este modo, uno de los supuestos de los pluralistas es que en la lucha los grupos pueden ejercer presión sobre el gobierno bajo la forma de votos, asentimiento, cooperación e información. Otro supuesto es que la política no está dominada por un solo centro de poder, sino que más bien el poder está disperso en múltiples centros de poder, ninguno de los cuales es o puede ser totalmente soberano. A consecuencia de esto, ningún gobierno, que actúe en nombre del Estado puede dejar de responder, a no muy largo plazo, a los deseos y exigencias de los intereses concurrentes. Al final, todo el mundo, incluso el que está en último lugar, es servido. He aquí, un sistema en el que todos los grupos activos y legítimos de la población pueden hacerse oír en algún momento crítico del proceso de decisión.

Se afirma, que a las decisiones políticas se llega por diversos medios; que los hombres de negocios, los sindicatos, los políticos, los consumidores, los agricultores, los votantes y muchos otros conjuntos, ejercen influencia sobre los resultados políticos; ninguno de estos conjuntos es homogéneo desde cualquier punto de vista; cada uno de ellos ejerce una poderosa influencia en ciertas esferas, pero es débil en muchas otras, y que el poder de rechazar indeseables posibilidades de acción es más común que el poder de dominar directamente sobre los resultados. Con la creciente diferenciación social entran en la escena política nuevos grupos con demandas de ayuda y ofertas de asistencia y, por lo tanto, no son desatendidos.

Así pues, la teoría pluralista establece que la política gubernamental es esencialmente un compromiso entre los distintos grupos de interés implicados, que la política es resultado de las presiones y los cambios en el equilibrio de la influencia social y política. Se supone que ningún grupo es suficientemente poderoso para controlar los productos del gobierno frente a la competencia de otros grupos interesados. De esta manera, el poder y la influencia políticos están fragmentados, al no tener suficiente fuerza ningún grupo de intereses para convertirse en un dictador, sino que, por el contrario, cada grupo tiene una especie de veto sobre la influencia política de los demás. Todo este planteamiento está contenido en el concepto de poder compensador. La idea es que si un grupo de intereses demuestra ser lo suficientemente fuerte como para dominar a los demás grupos, comienzan unos procesos por los que los grupos amenazados reúnen recursos y apoyos como contrapeso al poder e influencia del grupo original. Estos procesos pueden verse en el desarrollo de las organizaciones de consumidores, como respuesta al poder manifiesto de control sobre los precios del mercado de las organizaciones de venta al por menor. De modo parecido, la historia de las relaciones laborales muestra el



1953  
79

desarrollo paralelo de organizaciones de empresarios y empleados, creadas de forma específica para hacer frente a las actividades de su contraria. El elemento de importancia crucial en el modelo pluralista es que la perturbación social, provocada bien por la acción del gobierno o de otros sectores, puede hacer entrar en acción intereses anteriormente no organizados (intereses potenciales) cuando esos intereses se ven afectados, y que una consecuencia de esa posibilidad es que, al adoptar o demandar medidas políticas, el gobierno y los intereses organizados tienen en cuenta esta posibilidad. Esta consideración tiene un efecto moderador sobre las demandas y los resultados.

Otro aspecto interesante de la teoría pluralista es el uso del concepto de solidaridades cruzadas, como explicación adicional de por qué no se persiguen intereses de manera que se sobrecargue el sistema. Esta argumentación se apoya en el alto nivel de diferenciación social característico de las sociedades complejas. En algunas de estas sociedades, los individuos participan en muchas organizaciones e instituciones, cuyas lealtades y demandas no siempre son compatibles entre sí. En consecuencia, es más probable que el individuo se enfrente con la necesidad de tener que elegir entre líneas de acción alternativas e incompatibles y lealtades que le empujan en direcciones diferentes. En tales casos, es muy probable que el individuo se dé cuenta del valor del compromiso y de la moderación, o que quizás esté tan desgarrado que se muestre reacio a elegir.

El modelo pluralista hace referencia también a un conjunto de reglas del juego político; en especial, pero no necesariamente, a las de la democracia. Tales reglas suponen que las fuerzas políticas opuestas deben tener acceso a los puestos que adoptan las decisiones de autoridad; la violencia, la intimidación y el fraude están excluidos de la escena política; las orientaciones de participación son instrumentales, y no ideológicas; y el gobierno no es exclusivo de ningún grupo. Hay dos sanciones para estas reglas: los grupos marginales pueden integrarse, por lo que no es acertado ultrajarlos y, en segundo lugar, los intereses potenciales pueden sentirse ultrajados por la violación de las reglas y actuar para restablecerlas. La condición subyacente a estas sanciones es el sufragio de los adultos, que exige la competencia para conseguir el apoyo de aquellos que carecen de recursos económicos significativos.

En la sociedad industrial pluralista, la conformidad está mediatizada por la afiliación a grupos, estando implicadas las masas de manera sólo indirecta, pero que, probablemente, exige al menos retribuciones mínimas de los dirigentes de grupo a cambio de su apoyo. La estructura pluralista de grupos en competencia y semiautónomos trae consigo que el gobierno quede libre de demandas excesivas de las masas, en virtud del efecto amortiguador de la afiliación cruzada y del carácter moderado del liderazgo del grupo. En virtud de las afiliaciones a grupos, la gente tiene un sentido de implicación política y social, o al menos de satisfacción, y debido a ello, así como a las retribuciones, apoyan al sistema y a las reglas y productos del sistema.

La importancia de un sistema político pluralista no reside en el número o en la naturaleza competitiva de las élites, sino en el grado en que las élites son sensibles y responsables hacia las no élite. Pero podría añadirse que,

en toda teoría pluralista, es condición necesaria de la existencia de una capacidad de respuesta, que haya competencia entre las élites para alcanzar el apoyo popular.

El modelo pluralista sería especialmente adecuado para el análisis de la conformidad en las sociedades industriales diferenciadas; y no es un modelo de democracia de participación directa, sino por el contrario, un modelo de participación indirecta y mediata, en el que la gran masa del pueblo obedece y se desinteresa de la participación directa. Aunque en la mayoría de los sistemas democráticos se afirma que los valores manifiestos son de participación e igualdad, de hecho los niveles de interés y participación quedan lejos del ideal. Los pluralistas consideran que esta insuficiencia no es algo malo, ya que la participación directa conduciría a la demagogia, a la violencia y a la inestabilidad, algo que los dirigentes de grupos tienen un interés directo en evitar. Al tener mayor influencia, los dirigentes de grupos son privilegiados; y al ser privilegiados, tienen un interés especial, con pocas excepciones, en la continuidad del sistema político en el que se apoyan sus privilegios. La mayoría de los pluralistas considerarían esta situación como deseable, estructuralmente condicionada, y como una imagen precisa de las sociedades democráticas occidentales; para el modelo pluralista, el ciudadano es un recurso político importante, cuyas energías son, y deben ser, canalizadas y movilizadas; los dirigentes de los diversos grupos compiten por ellas en el proceso político, y es posible que el mismo éxito de este proceso mantenga niveles de participación ciudadana relativamente bajos, ya que hay un mecanismo a través del cual pueden dirigirse e incluso prevenirse las quejas.

Cuando los ciudadanos utilizan sus recursos para tener influencia, normalmente no tratan de influir sobre los políticos sino sobre los miembros de la familia, los amigos, los socios, los empleados, los clientes, las empresas de negocios y otras personas dedicadas a actividades no gubernamentales.

El pluralismo puede considerarse como una respuesta a la evidencia empírica de que la inmensa mayoría de la gente, en el mejor de los casos, está informada, comprometida o interviene en los asuntos públicos de manera intermitente, tiene poco interés en ellos y parece atribuir sólo posibilidades limitadas a la influencia de la participación personal sobre los resultados. En este sentido, supone una simple descripción de la situación existente: la mayoría de la gente no desea participar; sólo lo desean algunos que suelen ser los que en alguna forma afecta la participación, los de mayor nivel educativo, los mejor informados y en general, los sectores ilustrados de la población. Estos sectores son una minoría. A diferencia de la antigua tesis prescriptiva de la participación, defendida por teóricos, el pluralismo pretende ser una descripción y no una recomendación. Describe cómo sobrevive, e incluso florece, el sistema, supuesta la indiscutible participación mínima de la mayoría del pueblo; es decir, se sustituye el énfasis en la teoría normativa democrática, que subraya las cualidades moralizadoras de la participación para el desarrollo individual de la responsabilidad cívica y personal, por el énfasis en las necesidades del sistema, que se atienden con una intervención limitada y no general y constante de las masas. El énfasis pasa también de la participación individual a la

participación de grupo y, supuesto el hecho de que sólo una minoría de la gente pertenece a grupos políticamente significativos, y que sólo una minoría de esta minoría es activa, el énfasis recae sobre la competencia entre las oligarquías. Podemos denominarlo: pluralismo de élite.

El pluralismo no es una alternativa a la teoría de la élite, sino un desmoronamiento de la misma que insiste en el rol central de las élites en todos los aspectos de la vida social, pero se diferencia de la teoría de la élite en varios aspectos. En primer lugar, la teoría de la élite debe postular la existencia de una élite unida, cuyas filas padecen sólo diferencias superficiales, pero — que están unidas en la cuestión del mantenimiento del poder de élite. En segundo lugar, la teoría de la élite dependerá de la proposición de que los gobernantes pueden manipular a los ciudadanos por medios como los símbolos, las ideologías, el reclutamiento de los ciudadanos más capacitados y las concesiones para obtener la aceptación activa o pasiva del gobierno unitario de la élite. Finalmente, la teoría de la élite afirmará que, por ejemplo, la riqueza económica o el prestigio social pueden traducirse en influencia política, y que esos atributos tienden a ser acumulativos, es decir, que la estructura de poder político es consecuencia de las demás líneas de estratificación social. Todas estas proposiciones de la teoría de la élite son negadas por los pluralistas. De esta manera, la diferencia principal entre los dos modelos reside en que el modelo de la élite postula una élite unida que atiende a las demandas de los ciudadanos como concesión prudencial, mientras que el pluralista afirma que la capacidad de respuesta es una condición estructural de la existencia de distintas élites en competencia.

Aunque el modelo pluralista ha sido especialmente fértil en la producción de monografías y artículos que describen la actividad de los grupos de presión, ha hecho que se preste también una atención considerable a los problemas de la participación y el poder en la política local.

Las comunidades caracterizadas por estructuras monolíticas de poder son típicamente pequeñas, con un nivel bajo de industrialización y con empresas de propiedad local, con una población étnicamente homogénea, un sindicalismo poco desarrollado y sistemas unipartidistas; los cargos gubernamentales están dominados por hombres de negocios que pertenecen también a la élite social, fundiendo así los tres tipos de recursos políticos.

Si llega la industrialización a tales sistemas, y cuando esto ocurre, se producen varios cambios que proporcionan la base para una estructura de poder de élite más pluralista. Aunque no están enraizados en la comunidad, los directivos profesionales de las grandes corporaciones constituyen una oposición potencial para la antigua élite de los negocios, la cual ya no puede realizar demandas apoyadas por un monopolio del poder económico. Una clase obrera más numerosa, más móvil y organizada presenta también un reto a la antigua élite y se encuentra en una posición más fuerte para movilizar votos. De este modo, reaccionando a cambios ambientales, el sistema político pasa de un sistema de élite a un sistema de élite pluralista, dentro del cual la influencia está dispersa y donde la base de la obediencia pasa, de una situación en la que la gente obedece porque tiene pocas alternativas, a una situación en la que la obe-

diencia es más una cuestión de retribuciones y satisfacción.

Los países capitalistas avanzados poseen ahora un sector público que a menudo es muy grande, a través del cual el Estado posee y administra una amplia gama de industrias y servicios, que sobre todo, pero no exclusivamente, pertenecen a la infraestructura, y poseen una enorme importancia para su vida económica; y el Estado desempeña, también, en todas las economías capitalistas, un papel económico cada vez mayor a través de la regulación, el control, la coordinación, la planeación y así sucesivamente. Asimismo, el Estado es, con mucho, el cliente principal del sector privado y algunas de las industrias más importantes no podrían sobrevivir en el sector privado sin las compras del Estado y sin los créditos, subsidios y beneficios que éste les dis pensa.

La importancia que tiene el sector público y la intervención del Estado en la vida económica en general es una de las razones que, en años recientes, se han aducido en favor de la opinión de que el término capitalismo se ha convertido en un mal nombre para designar al sistema económico predominante en estos países. Se ha dicho que, junto con la separación constantemente creciente entre la propiedad de la empresa capitalista y su administración, la intervención pública ha transformado radicalmente al capitalismo malo de los viejos tiempos; estos países se han convertido en sociedades poscapitalistas, materialmente diferentes de lo que fueron en el pasado, incluso en fecha tan reciente como la de la Segunda Guerra Mundial.

Esta creencia, no simplemente de que se hayan efectuado cambios muy importantes en la estructura del capitalismo contemporáneo, que no se duda, sino de su trascendencia real en su evolución hasta convertirse en un sistema completamente diferente (mucho mejor), constituye un elemento fundamental de la concepción pluralista de las sociedades occidentales. Este sistema económico, a diferencia del antiguo, no sólo cuenta con una administración diferente, sino también ha contemplado la aparición de un poder contrapesador efectivo del poder del capital privado; que ha sido transformado, también, por la intervención y control del Estado.

No obstante, se puede reconocer que existe una pluralidad de élites económicas en las sociedades capitalistas avanzadas; y que a pesar de las tendencias integradoras del capitalismo avanzado, esas élites constituyen agrupamientos e intereses distintos, cuya competencia afecta grandemente al proceso político. Sin embargo, este pluralismo de las élites no estorba que las diversas élites de la sociedad capitalista constituyan una clase económica dominante, -- que posee un grado elevado de cohesión y solidaridad así como intereses y objetivos comunes que trascienden, sobradamente, sus diferencias y desacuerdos particulares.

La cuestión es saber si esta clase dominante ejerce también un grado mucho mayor de poder y de influencia que cualquiera otra clase; si ejerce un grado decisivo de poder político; si su propiedad y su control de campos fundamentales de la vida económica asegura también su control de los medios de la toma de decisiones políticas en el particular ambiente político de un capitalismo avanzado.

### A).- Pluralismo Competitivo. -

La limitación del campo del gobierno de las democracias liberales significa que los líderes políticos deben compartir aspectos importantes de la toma de decisiones con diversos organismos autónomos no políticos: los sindicatos y las empresas privadas ayudan a fijar los salarios y los precios; las iglesias y los clubes sociales ayudan a establecer los códigos morales y éticos; los grupos de educadores y de padres ayudan a determinar la política educativa; los bancos, las compañías de seguros y otros grupos financieros privados ayudan a regular la economía, etc. La naturaleza plural de las sociedades democráticas occidentales impone una pluralidad de líderes, entre los cuales pueden ser los más importantes los líderes políticos. Los líderes no políticos pueden tomar decisiones sociales y económicas con importantes efectos políticos.

La capacidad de los líderes políticos para controlar la política, no está limitada sólo por la dificultad para imponer controles sobre sociedades grandes y complejas, sino también por el hecho de que muchas decisiones son tomadas por grupos autónomos fuera de su control.

El contexto no es sólo plural, sino también competitivo, porque los funcionarios confrontan de ordinario rivales que desean sustituirlos.

El pluralismo limita el alcance de la toma de decisiones gubernamentales; tal sociedad está dividida informalmente en un sector público, - del cual es responsable el gobierno y un sector privado, donde se espera que el gobierno no intervenga. Las decisiones importantes se toman en el sector privado por numerosos organismos no gubernamentales autónomos, que de ordinario defienden su derecho a tomar tales decisiones, aunque tengan grandes efectos sobre la sociedad.

Los resultados de las políticas reflejan también el pluralismo, porque las políticas son determinadas a menudo por la interacción plural de fuerzas políticas, grupos de interés y organismos gubernamentales diversos.

En virtud de la naturaleza competitiva de tal interacción, las metas de las políticas pueden parecer mal definidas.

### B).- Insuficiencias del Pluralismo. -

Se considera en principio el pluralismo radical, en donde afirmar que existen diversos valores fundamentales e igualmente sagrados, equivale a dar por sentado que se posee un criterio universal y objetivo que permite decidir que algunos valores son sagrados, y tan sagrados como algunos otros. El pluralismo radical no deja lugar para tal criterio y, sin embargo, sin él no puede tener sentido. Es, por lo tanto, contradictorio en sí mismo. Se -

puede ir más allá. Decir que conceptos tales como libertad, igualdad, amistad, compasión, justicia y patriotismo son todos ellos valores, y que el asesinato, la mutilación y la violación no lo son; es dar por sentado que cada grupo tiene algo en común y que hay un principio por el cual se puede decidir lo que es o lo que no es un valor. El pluralismo radical afirma la inconmensurabilidad de los valores y, sin embargo, requiere un principio general con el fin de definir e identificar los valores. Se trata, pues, de una doctrina incoherente.

Pasemos ahora a considerar la utilidad del pluralismo como explicación del proceso político en las sociedades industriales.

En primer lugar, es probable que la definición de lo político empleada por los pluralistas sea demasiado restringida, ya que limita su atención a las decisiones adoptadas por funcionarios políticos, estrategia que desdeña el ejercicio del poder dentro de las corporaciones y entre ellas sobre cuestiones como los niveles salariales, los tipos de bienes y servicios disponibles, el nivel de empleo, la disponibilidad de créditos, etc. Los que adoptan esas decisiones no son en absoluto responsables, al menos en las grandes concentraciones económicas, pero constituyen una minoría pequeña, y casi con seguridad dotada de cohesión. Es posible que estas personas no ejerzan un mayor impacto que otras en las decisiones políticas, pero sus decisiones afectan la vida diaria de muchos, y el prescindir por principio de esta consideración, puede ser indicio de una carencia de imaginación sociológica.

En segundo lugar, parece haber algo extraño en la noción de recursos no acumulativos, en el sentido de que los que carecen de un recurso pueden compensar esta carencia con otro; aunque tiene menos dinero, puede disponer de más tiempo, de más energía, de una mayor popularidad. Desde luego esto es posible y no ha de descartarse, pero de las pruebas disponibles puede deducirse también lo contrario, es decir que aquellos que disponen de mayores recursos económicos, no carecen al menos de otros recursos. Lo más probable es que sean personas de la clase media y no obreros quienes voten, se adhieran a partidos, ocupen cargos, tengan un mayor sentido de la competencia política, dispongan de conocimientos y capacidades organizativas mayores y de más tiempo para dedicarse a la política, etc. Estas relaciones acumulativas representan las conclusiones más elaboradas y fundamentadas de la sociología política. Según el modelo, los que carecen de los recursos anteriormente mencionados ejercen influencia indirecta por medio de sus votos, y porque la prudencia de la élite hará que se tengan en cuenta los intereses de las no élites. Pero también se trata ahora de una conclusión muy estudiada, son precisamente personas que no votan quienes disponen de menos recursos en dinero, tiempo, educación, etc.

En tercer lugar, para descubrir las zonas de influencia se tiende a evitar aquellas cuestiones que nunca se plantean, o que se deciden sin espectacularidad, pero que acumulativamente pueden ser muy significativas. Uno de los supuestos metodológicos básicos de los pluralistas es que el poder está to

talmente incorporado y plenamente reflejado en las decisiones concretas, o en los actos que conducen directamente a su adopción. Esto plantea un problema, ya que el método pluralista no proporciona ninguna regla establecida que sea adecuada para distinguir entre cuestiones clave y rutinarias y, como se indica antes, el modelo no explica el hecho de que el poder pueda ser y sea con frecuencia, ejercido limitando el ámbito de la adopción de decisiones a cuestiones seguras. La noción de los pluralistas del área de problemática no tiene en cuenta lo que se denomina el marco de los hábitos de una comunidad y su papel en el proceso o el no proceso político. Varios valores determinarán con frecuencia dentro de la comunidad qué cuestiones son asuntos de interés público y cuáles no alcanza ese nivel.

Finalmente, podría dudarse de la afirmación pluralista de que la pasividad relativa de los no comprometidos es prueba evidente de que sus intereses se tienen en cuenta y que en la mayoría de los casos son atendidos al menos parcialmente. Pero hay otra explicación de la pasividad de sectores del electorado relativamente amplios, que subraya que la minoría puede hacerse apática porque cree que la participación es inútil. Sus intereses no aparecen como demandas a considerar por los dirigentes políticos. Generalmente, los grupos activos de la clase baja no ejercen influencia alguna, por lo que no se encuentra razón de peso para concluir que ese grupo pueda ejercer poder a través de medios indeterminados cuando está inactivo. Esta situación podría estar asociada con sentimientos de impotencia política, sentimientos de cinismo y anomia, que en general se encuentran ligados a una falta de recursos como la educación, el status o el orgullo étnico. Así pues, no podemos sino mostrarnos escépticos frente a la afirmación de que los que no participan son los satisfechos.

Probablemente, la pasividad puede ser consecuencia bien de la satisfacción o de un sentimiento de ineficacia política, que puede expresarse en formas no políticas, como los delitos violentos, una religiosidad emotiva y un sectarismo extremado, una despreocupación apática, o simplemente un desinterés total hacia las idas y venidas de las personalidades públicas. Cualquiera que fuere la causa, y es prematuro zanjar la cuestión atribuyendo el desinterés a la satisfacción, es evidente que el nivel general de interés en los asuntos políticos es bajo.

En una democracia pluralista, como se afirma puede ser la mexicana, es perfectamente posible aislar sectores de la población cuyos intereses son ignorados por las burocracias durante un período muy largo de tiempo, por ejemplo los negros, los indios, o el campesino y el obrero pobres. Si esos intereses se canalizan separadamente o en coalición, como actualmente puede comprobarse que ocurre, podría plantearse una amenaza contra la estabilidad del sistema.

La estabilidad del sistema político mexicano parece depender de la ausencia de canales institucionalizados, a través de los cuales pudiera expresarse de manera efectiva el descontento, más que de la satisfacción popular,

ante el sistema político.

Podría ocurrir que cuando tales intereses ejerzan finalmente un impacto sobre el sistema, su influencia tienda a ser extremadamente destructora. Incluso puede aparecer la tendencia a rechazar el compromiso supuestamente implícito en el proceso de negociación, hasta en grupos que están dentro del proceso político general; disponen de una organización bien estructurada y tienen acceso a los puestos que adoptan las decisiones. Esto es precisamente lo que ocurre en períodos de cambio político o técnico, que perjudican a grupos anteriormente poderosos o de status alto.

Estos grupos existen dentro de una sociedad pluralista, pero se encuentran con que no pueden ser o no son atendidos y por tanto, sienten fuertes motivaciones para cambiar el sistema.

Ocurre también que no todos los intereses compiten sobre una base de igualdad. Los intereses de los consumidores están particularmente mal organizados y son mucho más difíciles de organizar que los intereses de los productores.

Otro aspecto de particular importancia es que en el pluralismo se considera al Congreso como el punto focal sobre el que ejercen presiones los grupos de intereses a lo largo de la nación, ya sea a través de los grandes partidos o directamente a través de camarillas. Las leyes que emanan del gobierno han sido forjadas por las múltiples fuerzas que han ejercido su poder sobre la legislatura. Idealmente, el Congreso refleja tan sólo estas fuerzas y las combina en una sola decisión social. A medida que cambia la fuerza y la dirección de los intereses particulares, se observa una correspondiente modificación en la composición y las actividades de los grandes grupos de intereses: obreros organizados, grandes empresas, agricultura. Lentamente, la gran veleta del gobierno gira para recibir los cambiantes vientos de opinión. Su primer resultado es suprimir la noción de que el Estado podría ser una institución cuya finalidad primordial sería defender el predominio en la sociedad de una clase particular. En las sociedades occidentales existen únicamente bloques de intereses que compiten entre sí, cuya competencia sancionada y garantizada por el propio Estado garantiza la difusión y el equilibrio del poder y, así, ningún interés particular pesará demasiado sobre el Estado.

Por supuesto que hay élites en las diferentes pirámides del poder económico, social, político, administrativo, profesional y de otra índole. Pero estas élites carecen totalmente del grado de cohesión que se necesita para convertirlos en clases dominantes o regentes. De hecho, el pluralismo de las élites y la omnipotencia entre diferentes élites que trae consigo, es, en sí mismo, una garantía primordial de que el poder en la sociedad estará difundido en vez de estar concentrado.

En pocas palabras, el Estado, sujeto como está a una multitud de presiones encontradas provenientes de grupos e intereses organizados, no puede exhibir ninguna predisposición en favor de unos y en contra de otros; de hecho,



el papel especial que tiene que desempeñar es el de componer y reconciliar a todos. En el desempeño de ese papel, el Estado es tan sólo el espejo que la propia sociedad se pone ante los ojos. La imagen tal vez no sea siempre agradable, pero tal es el precio que se debe pagar y bien vale la pena pagarlo con tal de tener una política democrática, competitiva y pluralista en las modernas sociedades industriales.

Esta dominante concepción pluralista de las sociedades de tipo occidental y del Estado no estorba, como tampoco el mantener una actitud crítica respecto de alguna faceta del orden social o del sistema político. Pero las críticas y las proposiciones de reforma se conciben, primordialmente, en relación con el mejoramiento y fortalecimiento de un sistema cuyo carácter fundamentalmente democrático y descable pretende estar sólidamente establecido. Aunque puedan tener muchos defectos son ya sociedades democráticas, con las que no tiene nada que ver la noción de clase dominante o de élite del poder.

Sin embargo, la aceptación general de un concepto particular de lo que deben ser los sistemas sociales y políticos, no la convierte en totalmente justa y correcta.

### C).- Teoría de la Élite. -

Intimamente relacionada con lo anterior, se tiene la teoría de la élite, que señala las desventajas sistemáticas en que se encuentra la gran masa de la población, no sólo por carecer de recursos materiales, de educación y tiempo libre, sino, de forma aún más importante, por la asimilación de los valores y recursos personales que conducen al éxito social.

Se ha señalado que un sector importante de la clase obrera cree de hecho, que los miembros de la élite y de la clase alta están más dotados para gobernar que los menos privilegiados. Asimismo, se ha detectado la aparición sistemática de sentimientos de desvalimiento e incapacidad, y de inferioridad racial, en poblaciones enteras que están sometidas al dominio extranjero.

Lo que sucede es que hasta cierto punto entra en funcionamiento un mecanismo de predicción inevitable, que define a los pobres, los desposeídos, los inmigrantes, los negros, etc., como seres apáticos, ignorantes, de segunda clase y satisfechos con su suerte. Y con arreglo a la definición social popular de tales minorías, se las trata como si fueran apáticas, pudiendo así convertirse en ello. Recientemente se ha demostrado de la existencia de este mecanismo y se añade una dimensión de clase de interés para el especialista en sociología política. Desde hace algún tiempo se sabe ya, que los resultados escolares de los niños están relacionados con una serie de factores, co-

mo la inteligencia, la base familiar, el amor propio del niño, y también con las expectativas que los profesores tienen sobre los resultados de los niños a su cargo. Si el profesor espera un buen rendimiento del niño, está demostrado estadísticamente que el niño rendirá bien.

Las implicaciones de esto conlleva a definir que, las masas no permanecen alejadas de la escena política por estar satisfechas con sus productos, sino más bien porque la socialización las conduce a aceptar el orden vigente. No se trata tanto de un problema de élites que compiten sobre bases de igualdad, como de una competencia de élites, de la cual gran parte de los más necesitados son excluidos sistemáticamente, por tener recursos limitados. Dado que las características educacionales son cada vez más importantes para poder iniciar carreras que posibilitan la movilidad social y facilitan la adquisición de capacidades políticas, la parcialidad sistemática en el sistema educativo tiene evidentes consecuencias a largo plazo, en la distribución de las carreras políticas significativas. En resumen, la situación de élites es aquella en la que la mayoría de las sociedades avanzadas parecen actuar de forma que excluyen sistemáticamente a la mayoría de todo lo que pueda parecerse a una oportunidad equitativa, sobre el conjunto de las instituciones socialmente significativas. Y aunque algunos sectores estén peor, en términos de oportunidad, que otros, la mayoría no tiene una oportunidad justa, dado el ciclo que refuerza y relaciona unas con otras las desventajas económicas, políticas, psicológicas, educativas y culturales. Además, no sólo se encuentra mucha gente, casi con seguridad la mayor parte, en situación de inferioridad en términos de participación efectiva, sino que las cuestiones que potencialmente son importantes para los sectores menos poderosos de la comunidad, no tienen las mismas oportunidades que aquellas que están sancionadas por los intereses y valores poderosos que forman parte del sistema político.

El modelo pluralista democrático se basa en una élite o en un conjunto de élites interesadas, que no tienen el poder último para restringir la entrada en la escena política, mientras que el modelo de la élite gobernante es más sensible a las dificultades que tiene la no élite, para incidir sobre las decisiones que influyen en la distribución básica de poder e influencia en la sociedad. A diferencia del modelo pluralista, se afirma que la influencia está concentrada, que es acumulativa y que, en gran parte, aquellos que gozan de influencia pueden utilizarla para facilitar el acceso a posiciones de influencia política. Aunque no siempre ocurre así, es conveniente saber distinguir entre la élite y la élite potencial, de la que se recluta la élite. La élite potencial puede ser considerada como un puente entre la élite y el resto de la sociedad, como un canal de información que desempeña funciones menores de dirección y como fuente de reclutamiento para los escalones superiores de influencia. La élite potencial o clase política, está formada por aquellos que están dispuestos, o pueden, competir por la influencia, de los que saldrá la élite política. A diferencia de la élite política, la élite potencial es un grupo

o una serie de grupos relativamente dispares, que pueden estar en grados --  
 varios de cooperación, competencia o conflicto entre sí. Las diferencias --  
 fundamentales entre este enfoque y el modelo pluralista, son que :

- A ). Los recursos son acumulativos y potencialmente transfe-  
 ribles entre las instituciones;
- B ). Las preferencias políticas concuerdan en su mayoría en -  
 el seno de la élite ;
- C ). Estas preferencias determinarán asignaciones políticas y  
 económicas, que la población normalmente acepta, y
- D ). La élite tiene poderes considerables para determinar el -  
 acceso a posiciones de élite.

La característica más importante probablemente es la primera --  
 (que los recursos de poder son acumulativos y potencialmente transferibles -  
 entre las instituciones), ya que sin ella el modelo de élite se convierte en un  
 modelo de élites en competencia muy parecido al de los pluralistas. Las -  
 otras condiciones parecen ser cuestiones de opinión más que un valor absolu-  
 to, ya que, ningún teórico de la élite afirmaría que una élite política es to-  
 talmente unánime o que la élite es impermeable a determinados candidatos.

Parece haber dos grandes tipos de pruebas en favor del plantea-  
 miento de la estructura del poder político que hace la teoría de la élite.  
 En primer lugar, se tiene la que considera con poco valor la capacidad  
 de las masas para autogobernarse, o incluso su deseo de hacerlo, afir-  
 mando que la mayoría de la gente está muy dispuesta a ceder la carga de  
 adoptar decisiones a los que están dispuestos a hacerlo. Como prueba de  
 esta afirmación, se dice con frecuencia que una minoría tiene siempre la ven-  
 taja de disponer de una mayor capacidad organizativa que una mayoría: sus  
 canales internos de comunicación e información son mucho más sencillos.  
 Pueden comunicarse sus miembros con mayor rapidez. De este modo la mi-  
 noría tiene ventajas en cualquier situación que requiera aunque sólo sea un -  
 mínimo de organización. En segundo lugar, y quizás sea éste el rasgo más  
 característico de la teoría moderna de la élite, aparece el uso de datos basa-  
 dos en el origen social de los que adoptan las decisiones. El supuesto subya-  
 cente a los datos es que la base social y la formación de una persona deter-  
 minan su enfoque y su reacción ante los problemas, y que si los dirigentes -  
 proceden de un medio social determinado, sus elecciones políticas estarán -  
 condicionadas a favor de ese medio. Así pues, con sólo demostrar que los  
 que adoptan las decisiones proceden de medios similares, los teóricos de la  
 élite defenderán, cuando menos, que su comportamiento y decisiones políti-

cas favorecen al grupo del que proceden.

Algunos sectores sociales gozan de especiales ventajas en cuanto a su reclutamiento para posiciones de influencia. Una vez demostrado esto, los teóricos de las élites tratan de demostrar que la élite puede marcar el tono de la sociedad, desarrollando una ideología de legitimación a través de su control de los medios de comunicación de masas y de los planes de estudios de los colegios y universidades, de la elaboración de las leyes, la manipulación de los símbolos nacionales y la canalización del descontento hacia salidas políticas inocuas.

Existen muchas pruebas en apoyo de la afirmación de que las personas que ocupan posiciones superiores en las sociedades industriales proceden en número desproporcionado de sectores limitados de la población, mientras otros sectores se encuentran en desventaja relativa en la competencia por alcanzar posiciones superiores. La técnica utilizada consiste en aislar una serie de posiciones importantes de la sociedad (legisladores, altos funcionarios, altos mandos de las fuerzas armadas, consejeros de grandes empresas y altos dirigentes religiosos institucionalizados) e investigar sus orígenes sociales y educacionales.

No obstante la elaboración de diversas teorías elitistas del poder, la más importante con mucho de las concepciones del poder, diferentes de la democrático-pluralista, sigue siendo la marxista. En verdad, podría alegarse que el rápido desarrollo de la sociología política democrático-pluralista después de 1945, estuvo inspirado por la necesidad de salir al paso del desafío del marxismo en este campo, con argumentos más plausibles que los que podía aducir la ciencia política común y corriente.

El análisis político marxista, sobre todo en relación con la naturaleza del Estado y el papel que éste desempeña desde hace tiempo, no ha podido salir de su propio camino trillado y no ha mostrado poscer mayores capacidades de renovación.

## D). - La Libertad en el Pluralismo.

Existen algunas verdades permanentes sobre la existencia humana, los hombres son seres autónomos y dotados de autodeterminación que pueden y desean elegir sus fines y valores. Como tales poseen dignidad, determinan sus propios fines y en ese sentido, son fines en sí mismos. Como seres autónomos, no pueden sino elegir los valores por los que desean vivir. Muchos de estos valores son fundamentales, absolutos, sagrados, son incommensurables, a menudo incompatibles y, generalmente, se hallan envueltos en alguna rivalidad los unos con los otros. En virtud de esta continua diferencia de valores, los hombres no pueden evitar la elección entre ellos.

Todas las elecciones suponen alguna pérdida y ésta es dolorosa; los hombres aprenden a vivir con esta trágica idea y deben evitar a toda costa engañarse a sí mismos, o adoptar una hipocresía deliberada que implica el pretender que podamos llegar a eliminar algún día la necesidad moral de elegir entre alternativas desagradables.

Dado que el pluralismo se apoya en el pleno reconocimiento de estas verdades permanentes, es un concepto verdadero y más humano que otras corrientes.

Es verdadero, porque reconoce las verdades permanentes acerca de los hombres y sus condiciones de existencia y es más humano, porque no priva a los hombres de su libertad y dignidad en nombre de cualquier ideal objetivo e impersonal.

Teniendo en cuenta esta forma de abordar las características básicas de la condición humana, es fácil percibir por qué el concepto de libertad ocupa un lugar central en su pensamiento y consecuentemente, ofrece la más provechosa vía para introducirnos en su pensamiento político.

La libertad está animada por la visión pluralista del hombre y contiene discernimiento de gran valor. La necesidad de efectuar elecciones y tomar decisiones es inherente a la condición humana. No se trata de algo que sólo hayan ansiado algunos hombres o algunas sociedades, tampoco debe su origen a una suprimible y contingente condición de la vida humana, ni siquiera a características relativamente permanentes de la existencia humana, tales como la escasez de recursos materiales, tiempo o energía humana. La necesidad de elegir es inherente a la misma naturaleza y ser del hombre y la libertad, por tanto, una necesidad moral y ontológica. Privarnos de ella equivale a privarnos de nuestra humanidad.

La idea de libertad es difícil de captar, al menos, cuando gozamos de ella. Si democracia tiene un significado descriptivo, no obstante que éste sea engañoso debido a cambios históricos, libertad o independencia no lo tiene, pues la palabra libertad y la expresión "soy libre" pueden usarse siempre que nos referimos al campo de la acción y la voluntad y en consecuencia,

representan la infinita gama y variedad de la misma vida humana.

Ningún obstáculo ha sido tan constante o tan difícil de vencer como la incertidumbre y confusión en lo que respecta a la naturaleza de la verdadera libertad. El problema básico que se plantea en nuestra vida cotidiana no es descubrir la naturaleza de la verdadera libertad, sino extirpar todas las influencias extrañas que impiden examinar la cuestión de la libertad por sí sola, como un proceso empírico.

Al hablar de libertad se tiene que imponer cierto orden, ya que existe en varios ámbitos como el psicológico, el intelectual, el moral, el social, el económico, el legal, el político, sólo por mencionar algunos de los más importantes.

Estos conceptos se relacionan entre sí, puesto que atañen todos a un mismo hombre; sin embargo, es indispensable distinguir unos de otros, por que cada uno tiene por objeto examinar y resolver un aspecto particular de la cuestión general de la libertad.

Parece imposible definir el concepto de libertad, ya que se tiene una gran diferencia entre la libertad desde un punto de vista práctico y otro filosófico; sin embargo, en forma general y utilizando el concepto de "diccionario", se tiene: (60)

"Libertad es la facultad de actuar según la determinación del ser".

Si se medita sobre la frase "soy libre", se encuentra que puede significar "se me permite" o "yo puedo" o "yo tengo la facultad de...".

En el primer sentido, la libertad es una autorización; en el segundo, es una capacidad y en el tercero, es una condición sustantiva.

Evidentemente, libertad como permiso y libertad como capacidad, están íntimamente relacionadas, ya que permiso sin capacidad y capacidad sin permiso son igualmente estériles. Sin embargo, no deben confundirse, pues ningún tipo de libertad puede por sí solo desempeñar ambas funciones.

Ciertas clases de libertad están destinadas principalmente a crear las condiciones permisivas de la misma. La libertad política es una de ellas y con mucha frecuencia lo son también la jurídica y la económica. En otros contextos, el concepto se acentúa de manera primordial, si no exclusiva, en las raíces y fuentes de la libertad, en la libertad como capacidad.

Este es visiblemente el caso de la forma filosófica de enfocar el problema de la libertad y puede aplicarse también a las nociones de libertad psicológica, intelectual y moral.

La distinción entre "se me permite" y "puedo", corresponde a la diferencia que hay entre las esferas externa e interna de la libertad. Cuando nos interesa la externa, es decir la acción libre, la libertad toma la forma de permiso y en cambio, cuando no hay problema de libertad externa como en el caso de la libertad psicológica, la intelectual y la moral, la libertad es una capacidad.

(60) Alemany, J. y Bolufer, Nuevo Diccionario Ilustrado Sopena de la Lengua - Española. Edit. R. Sopena, Barcelona, 1968.

pacidad. De esta manera, se usan generalmente términos como "independencia", "protección" y "acción", para indicar libertad externa, o sea, permiso, mientras que las nociones de "autonomía", "realización del propio destino" y "voluntad", se refieren usualmente a la libertad interior del individuo.

### 3. 3. - LA LIBERTAD POLITICA. -

La palabra libertad en sentido político, es más clara en un contexto de opresión centralizada. Asimismo, el concepto de libertad política se vuelve menos ambiguo si: se eliminan las confusiones de la especie; se aclara que suscita una cuestión práctica y no especulativa y; se especifica que su objetivo es la creación de una situación externa de libertad.

A través del tiempo la idea de libertad política no ha variado su significado, pues siempre que se cumplen las condiciones adecuadas, se tiene la connotación básica del concepto: que la libertad política es ausencia de oposición; ausencia de restricción externa o exención de coerción. Cuando el hombre pide o ha pedido libertad política, fuera de comunidades muy pequeñas, significa que no le gusta la represión, específicamente aquellas formas de represión asociadas con el ejercicio del poder político. En otras palabras, la libertad política es característicamente libertad "de" y no libertad "para". La gente suele decir que es una libertad negativa, pero como este adjetivo se usa a menudo en sentido despectivo, o al menos, para presentar la libertad política como perteneciente a una clase inferior, es conveniente decir con mayor exactitud, que es una libertad defensiva o protectora.

Algunos críticos han mencionado que esta idea de libertad proviene de una errónea filosofía individualista basada en el falso supuesto de que el individuo es un átomo; sin embargo, esta noción significaría que sólo un corto número de intelectuales están realmente interesados en el individuo, lo que aparentemente no tiene un sustento lógico.

Hablar de libertad política es tomar en cuenta la fuerza de poderes subordinados, de la fuerza de aquellos sobre quienes se ejerce el poder y dar el debido enfoque del problema de la libertad política, como lo indica la pregunta: ¿cómo puede protegerse la fuerza de esos poderes menores y potencialmente menguantes?. Tenemos libertad política, esto es, un ciudadano libre, en tanto se produzcan condiciones que hagan posible que este poder menor resista al mayor, que de otra manera lo arrollaría o al menos, podría fácilmente arrollarlo. Y, es por esto, que el concepto de libertad política adquiere un significado desfavorable. Es libertad "de" porque es la libertad del y para el más débil.

Lo que se pide de la libertad política es protección contra el poder arbitrario y absoluto. Por situación de libertad se significa una situación de protección, que permite a los gobernados oponerse eficazmente al abuso del poder por parte de los gobernantes. La libertad completa, tal como se en-

tiende en los tiempos actuales, implica cinco condiciones: independencia, intimidad, capacidad, oportunidad y poder.

La libertad política no es la única clase de libertad y ni siquiera es la más importante, si por tal se entiende la que ocupa el lugar más alto en la escala de valores. Es, sin embargo, la libertad primaria en lo que respecta al procedimiento, es decir, es una condición previa de todas las demás libertades. Así pues, hablar de independencia como de una noción inadecuada de libertad, como a menudo hace la gente, es crear confusión y engaño. Tan inadecuadas son las demás libertades, si se consideran individualmente, pues la adecuación o suficiencia, la proporciona la serie completa y dispuesta en un orden determinado. No es suficiente que nuestras mentes sean libres si nuestras lenguas no lo son. La capacidad para dirigir nuestras propias vidas es de muy poca utilidad si se nos impide hacerlo, necesitamos la libertad "de" para poder alcanzar la libertad "para".

La libertad política no puede ser inerte y presupone cierta actividad, no solamente es libertad "de" sino también participación "en"; se debe aceptar que la participación se hace posible por el estado de independencia y no viceversa. Hasta los derechos subjetivos se reducen a la nada si no se ejercen, si el individuo no se vale de ellos. Sin embargo, es patentemente inútil hablar de ejercer derechos si éstos no existen previamente. Lo mismo puede decirse de la libertad política, pues no tiene objeto hablar de ejercicio si no existe ya la independencia.

Las dictaduras totalitarias requieren y fomentan un alto grado de actividad y participación, pero no por eso sus gobernados tienen independencia y libertad.

La libertad política requiere acción, resistencia activa y demandas positivas; donde hay abandono y apatía no puede haber libertad. Pero no se debe olvidar que la relación de fuerzas entre ciudadanos y Estado es desigual y por lo tanto, su libertad no está simbolizada por sus aspectos positivos, sino por la presuposición de mecanismos de defensa.

En relación con el Estado, los ciudadanos son la parte más débil y en consecuencia, el concepto político de libertad debe precisarse y se puede decir. Solamente cuando no se le impide al individuo hacer lo que quiere, es cuando puede decirse que tiene poder para hacerlo.

Lo que verdaderamente importa es comprender que pese a su insuficiencia, la libertad política es preliminar a los otros conceptos de libertad, lo que significa que no puede pasar inadvertida.

Al aceptar la importancia del proceso de libertad política se puede plantear la cuestión de la importancia histórica que tiene para el ciudadano actual.

Cada época tiene sus jerarquías y necesidades particulares, por lo que se puede asegurar que como la libertad política está asegurada, requiere menos atención que los otros conceptos de libertad, como lo son la libertad



económica, la psicológica, la intelectual, la legal, la moral, etc. Sin embargo, ésta es una cuestión que sólo puede tratarse después de haber examinado históricamente la naturaleza de los problemas que en la actualidad se confrontan.

Para finalizar, se puede aseverar que la libertad política no es la más importante por ser permisiva, instrumental y de relación; es, en suma, una libertad cuyo objeto es crear una situación de independencia.

Hay, una muy especial conexión entre la libertad política y la jurídica. Pero la fórmula "libertad al amparo del derecho", o por medio del derecho, puede aplicarse de diferentes maneras. La idea de protección de las leyes se ha entendido, por lo general, en tres formas: la griega, que es ya una interpretación legislativa; la romana, que se aproxima al imperio del derecho inglés y la del liberalismo, que equivale a constitucionalismo.

Los griegos fueron los primeros en percibir la solución, pues comprendieron muy bien que si no querían ser regidos tiránicamente, tenían que ser gobernados por medio de leyes. Pero su idea del derecho oscilaba entre los extremos de las leyes sagradas, que eran demasiado rígidas e inmutables y las leyes convencionales, que eran demasiado inciertas y variables. Tan pronto como el derecho perdió su carácter sagrado, la soberanía popular fue colocada sobre él y precisamente por este acto, el gobierno por medio del derecho se confundió una vez más con el gobierno por los hombres. La razón de esto es que el concepto jurídico de libertad presupone el rechazo de una libertad que se convierte en el principio de lo que place al pueblo tiene fuerza de ley. Viendo el sistema griego desde un punto avanzado, se observa que lo que faltaba a su concepción jurídica era precisamente la noción de limitación, noción que, como se descubrió después, es inseparable de ella.

Esta es la razón de que nuestra tradición jurídica sea romana y no griega. Lo ocurrido a los griegos es importante precisamente porque nos muestra cómo "no" proceder si queremos libertad conforme a derecho.

En realidad, la jurisprudencia romana no contribuyó de manera directa a la solución del problema específico de la libertad política. Pero aportó una esencial contribución indirecta al desarrollar la idea de legalidad, cuya versión moderna es el imperio anglosajón del derecho.

La solución legal del problema de la libertad puede buscarse en dos direcciones muy diferentes: en el gobierno por legisladores o en el gobierno del derecho. En el primer caso el derecho consiste en preceptos escritos que son decretados por los cuerpos legislativos, es decir, es un derecho legislativo. En el segundo, el derecho es algo que deben descubrir los jueces, es un derecho judicial. Para el primer caso, el derecho consiste en hacer leyes positivas de manera sistemática; y estatutaria, para el segundo, es el resultado de encontrar las reglas de derecho una por una, por medio de decisiones judiciales. Desde el primer punto de vista, el derecho puede concebirse como

producto de la pura voluntad; desde el segundo, es producto de la indagación y debate teóricos. El peligro de la solución legislativa está en que puede llegarse a un punto en que los hombres sean regidos tiránicamente por otros - hombres a pesar de las leyes, es decir, en que las leyes dejan de ser una - protección. La segunda solución puede ser inadecuada, porque el imperio del derecho no protege necesariamente el aspecto político de la libertad.

Por supuesto, también es posible derivar la idea de libertad del concepto de democracia, aunque no directamente. Debe derivarse indirectamente, en el sentido de que no se deduce de la noción popular de poder, sino del concepto de isocracia. La expresión "somos iguales", es la que puede interpretarse como: "nadie tiene el derecho de mandarme". Así, del postulado de igualdad es de donde se puede derivar la demanda de una "libertad de". Se debe observar, sin embargo, que esta inferencia es obra de los pensadores modernos más bien que de los antiguos. En la tradición griega, el concepto de democracia está mucho más estrechamente asociado al de 'isonomía' (ley igual) que al de 'elcuthería' (libertad) y la idea del poder popular es, con mucho, la preponderante en la lógica interna del desarrollo del sistema griego. Cuando los griegos hablaban de libertad, ésta significaba algo distinto de lo que significa ahora y ellos se enfrentaban a un problema de libertad que era el reverso del moderno.

Por lo tanto, para evitar una falsificación histórica que tiene también una importancia práctica vital, se debe subrayar que ni nuestro ideal ni nuestras técnicas de libertad corresponden, estrictamente hablando, a la línea de evolución de la idea democrática. Ciertamente es que las democracias liberales modernas han concebido el ideal de una libertad del hombre que incluye la libertad de cada hombre. Pero originalmente este concepto no era democrático; es una adquisición de la democracia, no un producto de ella, lo que es muy distinto. Es conveniente tener presente este hecho, para no cometer el error de creer que se puede asegurar la libertad usando el método que los griegos probaron. Pues las actuales libertades están aseguradas por una noción de legalidad que constituye un límite y una restricción a los principios democráticos puros y simples. Una democracia sin la autolimitación representada por el principio de la legalidad, se destruye a sí misma.

Hay otra relación entre libertad y derecho, que es la "autonomía", o sea, la facultad de dictarnos nuestras propias leyes. Y dado que se supone - que libertad como autonomía tiene el 'placet de Rousseau', muchas personas dan por supuesto que ésta es la definición democrática de libertad, y contrastan, sobre esta base: la libertad menor del liberalismo (como libertad de), con la mayor libertad democrática, la autonomía.

Puede decirse que la noción de autonomía aplicada a la política debe interpretarse de una manera más amplia y flexible y que en este sentido es como nos ayuda a connotar la especie democrática de libertad.

Las órdenes que se ajustan hasta donde es posible a los deseos de los ciudadanos, son órdenes consentidas, lo que significa que el problema en cues

tión es un problema de consenso.

En política, lo que importa es saber si tengo la facultad de hacer lo que mi voluntad quiere. El problema interno de la libertad de albedrío no es el problema político de la libertad, porque éste es el problema externo de la libertad de acción. La política afecta, a la esfera objetiva en la que la voluntad tiene que manifestarse externamente. Por lo tanto, mientras se interprete libertad como autonomía, no se cruza el umbral de la política, no porque la autonomía no sea esencial, sino porque es una presuposición subjetiva de libertad política.

El concepto de autonomía es de tan poca utilidad en la esfera objetiva, que no existe en ella una antítesis del mismo. Se puede ser coaccionados y seguir siendo autónomos, esto es, interiormente libres, razón por la cual se dice que la fuerza jamás podrá extinguir en el hombre la chispa de la libertad. En igual forma, se puede ser libre de toda coacción y sin embargo, seguir obrando como sonámbulo, por no ser capaz de lograr la autodeterminación interna. Autonomía y coacción no son en ninguna forma conceptos que se excluyan mutuamente aprisionados, así como puede ser inactiva y pasiva, aunque se permita hacer lo que se quiere. La antítesis de autonomía es heteronomía y ésta significa pasividad, inercia, falta de carácter y nociones semejantes, todas las cuales conciernen no a la relación entre súbdito y soberano, sino al problema de un ser responsable. En suma, todos ellos son conceptos relativos a la libertad interna y no externa, a la facultad de querer, no a la de hacer; y todo esto equivale a decir que el vocabulario no permite usar la palabra autonomía en conexión con la cuestión de la libertad política.

En política se presenta el problema práctico de alcanzar un estado de libertad en el que la compulsión del Estado sea frenada y esté basado en el consenso. Y éste es un problema tanto de libertad democrática como liberal. En ambos casos no se hacen las leyes, pero ayudan a escoger a los legisladores, lo que es muy distinto. Además, se es libre, no porque realmente se deseen las leyes que esos legisladores pusieron en vigor, sino porque se limitan y controlan sus facultades para hacerlo. Si la libertad de que se gozara dependiera de una participación personal en la formulación de las leyes, quedarían muy pocas libertades.

En el campo de la política, autonomía es una inadecuada interpretación de libertad y su resurrección indica cuán gravemente carece de sensibilidad política la 'forma mentis' democrática. Habiendo reaparecido en el escenario de la historia después del liberalismo, esto es, en una situación de libertad política establecida, esta 'forma mentis' revela con la mera adopción de la noción de autonomía, que no ha sufrido en realidad las penas ni aprendizajes de las lecciones que la opresión política impone en su larga trayectoria.

Mientras el Estado esté en desarrollo, hay que tener presente que aunque el individuo se pueda llegar a gobernar perfectamente a sí mismo, esta autonomía no lo ampara contra la posibilidad de ser enviado a un campo de concentración; y éste es precisamente el problema. Esto equivale a decir que

se cree en la noción de autonomía como libertad moral, pero categóricamente no en la autonomía como un tipo de libertad política que pudiese quedar establecida.

Cuando se define libertad como poder "para", el poder para ser libres (de los ciudadanos) y el poder para ejercer coerción (del Estado) se entremezclan fácilmente, lo que se debe a que esa libertad positiva puede usarse en todas direcciones y para cualquier fin.

Por lo tanto, las libertades llamadas democrática, social y económica, presuponen la técnica liberal de manejar el problema del poder. Es necesario acentuar el calificativo de 'liberal', porque ha venido a ser importante no confundir la noción liberal de libertad, que es perfectamente clara, con las múltiples y oscuras nociones que pueden derivarse de la fórmula de las "libertades democráticas" de que tanto se ha abusado. Ciertamente es que los ideales democráticos dan fuerza a la libertad del liberalismo al convertir una "posibilidad de" en un "poder para", sumando al derecho de ser iguales, las condiciones de igualdad. Pero por mucho que la democracia impregne el liberalismo y lo amolde a sus metas, se puede distinguir y extraer de la necesidad de libertad como no restricción.

Independientemente de otros aspectos que la libertad política implique, debe incluir la ausencia de coacción por parte de otros hombres.

El concepto de libertad comporta la delimitación perfectamente clara de una zona de relativa inviolabilidad en la que un individuo es libre de elegir sus metas y planear su vida como desee. Además de que debe estar basado en lo que, en una época histórica dada, se acepte como concepción normal del hombre.

### 3. 4. - LA IGUALDAD. -

La igualdad es el ideal que apunta a la menos natural de todas las formas políticas; se podría decir que es el ideal que clama por la extrema desnaturalización del orden político. Para conseguir la desigualdad todo lo que se tiene que hacer es dejar que las cosas sigan su curso. No se requiere acción sino inacción. En cambio, si se quiere lograr la igualdad, no se puede permitir descanso.

La exigencia de igualdad niega la existencia de diferencias naturales, o, podríamos decir, pierde mucha de su fuerza y justificación cuando reemplaza principios tales como el de "el hombre adecuado para el puesto apropiado" o "el mejor hombre en el mejor puesto". Sin embargo, éste es también un ideal que nunca se realiza, ya que en su lugar lo que con demasiada frecuencia encontramos no es más que el hombre predilecto en el puesto privilegiado. Y aquí es donde realmente se inicia con toda justificación, la demanda de igualdad, que es una protesta contra las desigualdades injustas, inmerecidas y arbitrarias. Pues las jerarquías de valía y capacidad generalmente no corresponden satisfactoriamente a las jerarquías del poder.

La igualdad es una forma de libertad sólo en el sentido de que es una condición para la libertad. Y decir que una cosa es condición de otra, no quiere decir que las dos sean la misma. Puede decirse, por tanto, que un analfabeto tal vez no esté en condiciones de actuar como un hombre libre, pero no puede inferirse de ello que una vez haya aprendido a leer y escribir sea libre. Eso depende. En igual forma, dado que la igualdad es una condición de la libertad, no puede decirse que porque se nos haya hecho iguales, nos hemos convertido y por esa sola razón, en libres. Eso también depende y sobre todo depende del tipo de amo que nos haya hecho iguales. Si la igualdad es una condición de la libertad, el concepto a la inversa es aún más exacto, es decir, la libertad es una condición de la igualdad. Ahora bien, un marxista se opondría enérgicamente al argumento de alguien que quisiera demostrar que por el hecho de ser libres somos también iguales. Pero entonces ¿con qué lógica procede ese marxista para sostener que si somos iguales somos libres? Es prudente por tanto, hacer hincapié en que libertad es una cosa e igualdad -- otra, a fin de no dar pretexto al mal uso de la razón. Sólo puede hablarse de igualdad como una forma de libertad, mientras se tenga bien presente que si las piernas sostienen nuestro cuerpo (siendo así una condición de nuestra facultad de andar) esto no significa que nuestro cuerpo se reduce a un par de piernas.

Si la igualdad es solamente una condición de libertad, es lógico que no pueda ser una libertad "mayor" ni menos aún una libertad "superior". Estas expresiones tienen una justificación psicológica, pero carecen de valor lógico. Por lo que toca a la tesis de que igualdad, y en particular igualdad económica, es libertad "real" o hasta la verdadera libertad, es más que nada una trampa terminológica, destinada a explotar el valor emocional del término libertad. Y debe ser también descartada -- por dar pábulo a la creencia en milagros, es decir, a la creencia en que existe una simple y única solución general para los problemas que deben resolverse paciente y laboriosamente, uno por uno.

Esto no es negar que la libertad y las condiciones económicas estén relacionadas entre sí. En realidad, la tesis que equipara la verdadera libertad con la igualdad económica se basa en una premisa bastante visible, la de que el problema de la libertad comienza con el desayuno. Pues es bien comprensible que quien padece hambre pueda llamar "libertad" al pan. Sin embargo, ésta sólo puede ser una forma eficaz, en primer lugar, de pedir pan. Se dice "en primer lugar" porque en los sistemas no liberales, el problema no se resuelve dando más pan, sino por el contrario, suprimiendo el derecho de pedirlo. Aún concediendo que el problema de la libertad comienza con el alimento, no termina con proporcionararlo, pues no se es libre por el hecho de tener el estómago repleto. Así como es verdad que la libertad política no resuelve el problema del pan, también lo es que el pan no resuelve el problema de la libertad política.

## CAPÍTULO IV.

### LA POLÍTICA. -

#### 4.1. - DERECHOS DE LIBERTAD, POLÍTICOS Y CÍVICOS.

Los derechos subjetivos pueden clasificarse en razón de la naturaleza del acto jurídico de donde derivan. Si ese acto jurídico es de Derecho Público y si uno de los sujetos de la relación es el Estado, se tendrá el derecho público subjetivo. Si el acto es de Derecho Privado, aunque el Estado sea sujeto de la relación, se tendrá el derecho privado subjetivo.

Los derechos públicos se pueden clasificar en razón de su contenido, es decir, tomando en cuenta lo que por medio de ellos puede ser exigido. Desde este punto de vista, se pueden separar en tres grupos :

- A). - Derechos de libertad, llamados también derechos naturales, derechos del hombre y derechos o libertades individuales;
- B). - Derechos políticos; y
- C). - Derechos cívicos.

A). - Los derechos del hombre constituyen la esfera de libertad que se encuentra jurídicamente protegida por la obligación que el Estado se impone de abstenerse de ejecutar cualquier acto que la obstruya. La libertad por sí sola no constituye un derecho; para que éste exista es necesario que el individuo tenga el poder de exigir su respeto. El contenido, pues, de los derechos de libertad es fundamentalmente negativo, se traduce en la posibilidad de exigir una abstención.

De aquí se desprende la especial importancia que asumen los límites respectivos de la libertad de los individuos y de las facultades del poder público, tratándose de la actividad administrativa de este último.

El individuo frente a la Administración se puede encontrar en dos situaciones; o bien en una relación general de dependencia, o bien en una relación especial por virtud de un acto jurídico determinado.

Las facultades de la Administración en el primer caso, son de muy diversa naturaleza, pero de ellas merecen especial mención las facultades de policía, entre las que se comprenden no sólo las que tienden al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, sino todas las que restringen las libertades para lograr el bien común. Dichas facultades sólo pueden ejercerse cuando ellas están conferidas por la ley, considerada ésta en su doble sentido material y formal y siendo de la competencia del

legislador cuando no existe determinación expresa o implícita en el texto - constitucional, la fijación del alcance de las restricciones que deben imponerse a la libertad individual.

En consecuencia de lo anterior, esa libertad no es absoluta, sino que ella debe coordinarse con la de los demás, para lograr el orden social.

Las facultades de la Administración en el segundo caso son más amplias. Entre ellas se cuenta la del poder disciplinario, y los límites que llegan a alcanzar en realidad, dependen de los actos jurídicos que la propia Administración puede realizar con los particulares.

B). - Los derechos políticos pueden definirse como poderes de los individuos, en su carácter de miembros del Estado, con una calidad especial, la de ciudadanos, para intervenir en las funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de éste, bien fungiendo como titulares de dichos órganos.

Los derechos políticos se distinguen, pues, de los derechos o libertades individuales, ya que mientras éstos liberan al individuo de la acción del Estado, los primeros lo hacen intervenir en tal acción.

De los derechos cívicos se diferencian en que no constituyen, como éstos, un poder de exigir una prestación del Estado para satisfacer un interés que el titular tiene como individuo, independientemente de su calidad de miembro del Estado.

Conforme al artículo 35 de la Constitución, son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

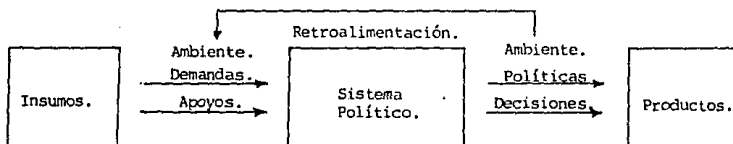
A diferencia de las libertades individuales, cuyo contenido es negativo, existen derechos con un contenido positivo, formando parte de ellos los derechos cívicos. También se les ha llamado derechos civiles.

C). - Los derechos cívicos, a diferencia de los derechos del hombre, tienen un contenido positivo, consistente en el poder de exigir del Estado las prestaciones establecidas por las leyes.

En el desarrollo normal de la actividad administrativa, esta clase de derechos es la que entra principalmente en juego, pues están comprendidos en

ella todos los que tienden a obtener una prestación específica del Estado, como ocurre respecto del sueldo o de la pensión del empleado público; los que tienen por objeto la realización de actos jurídicos, como son el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento exclusivo de los bienes públicos o para la realización de ciertas actividades sujetas a aquel requisito y por último, aquellos cuyo contenido es el goce de los servicios públicos establecidos por la Administración. En todos estos casos, debe tenerse cuidado de hacer una separación precisa entre lo que no es más que un interés y aquello que real y verdaderamente constituye un derecho.

#### 4. 2. - ENFOQUE SISTÉMICO. -



La figura ilustra el enfoque de sistemas para el estudio de la política. - Tal enfoque trata el proceso político como un sistema que opera dentro de un ambiente integrado por otros sistemas sociales, tales como el sistema religioso, el sistema económico, el sistema internacional y el sistema de clases sociales. Las interrelaciones existentes entre el ambiente y el sistema político tienen un patrón definido: las demandas y los apoyos que emanan del ambiente (insumos), se transforman en políticas y decisiones (productos), que asignan autoritariamente los recursos escasos de la sociedad. Estas decisiones pueden, a su vez, afectar y reformar el ambiente, alterando así los insumos subsecuentes (retroalimentación).

Con base en lo anterior, se puede proponer la siguiente definición: Política, es la relación que existe entre el pueblo y sus gobernantes.

#### 4. 3. - EL INFLUJO DE LA HISTORIA SOBRE LA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA. -

No son las explicaciones imparciales de los historiadores acerca de los sucesos pasados las que afectan a la política contemporánea, sino la forma en que los habitantes de un país recuerdan o interpretan esos eventos.

Los sistemas políticos contemporáneos están moldeados por el pasado en varias formas: las instituciones políticas, los problemas políticos y sociales, los símbolos políticos y las ideas y los valores políticos. Comúnmente se emplea en sentido amplio el término "instituciones políticas" para abarcar prácticas consuetudinarias, fuerzas políticas tales como los partidos, los militares y las burocracias, y cargos gubernamentales forma-



les. Cada generación crea instituciones nuevas en respuesta a necesidades ordinarias, pero adapta para su uso contemporáneo un número sorprendente de instituciones políticas heredadas del pasado.

Las instituciones políticas persisten a menudo aún cuando ocurra un gran rompimiento con el pasado. Muchos países que alcanzaron su independencia - después de la Segunda Guerra Mundial, han conservado algunas instituciones desarrolladas por sus antiguos amos coloniales. La burocracia, los militares y el sistema educativo se encuentran entre las instituciones retenidas con mayor frecuencia. Además, tales países escogen a menudo como idioma nacional la lengua de la antigua potencia colonial, en lugar de una lengua indígena. Aun que el régimen antiguo haya sido derrocado mediante una revolución violenta, algunos aspectos del pasado persisten a veces en formas nuevas. Las organizaciones antiguas adquieren nombres y tareas nuevos; los nuevos líderes observan las costumbres políticas; y la experiencia del pasado sirve de modelo a la acción política futura.

Cada sistema político tiene un legado de problemas sociales y políticos - que debe administrar o resolver. Muchos países heredan poblaciones compuestas de diversos grupos raciales, religiosos y lingüísticos. La integración de un Estado tan diverso en sentido cultural se ve agravada a menudo por una historia conflictiva entre las diversas culturas reunidas ahora en una sola entidad política. De igual modo, los sistemas políticos pueden heredar sociedades caracterizadas por profundas escisiones de clase originadas en el pasado. Los patrones de desarrollo económico y social del pasado se traducen en un crecimiento económico desequilibrado, analfabetismo generalizado, ciudades congestionadas, tierra agrícola excesivamente cultivada, distribución desigual de la riqueza y desnutrición. Ocurre en muchas áreas del mundo en desarrollo, cuyo pasado colonial ha dejado una herencia de explotación económica e injusticias sociales. En suma, cada sistema político afronta problemas originados en el pasado, a veces en un pasado muy remoto, que debe tratar de resolver.

Otra forma en que la Historia afecta las configuraciones políticas actuales es el legado de símbolos políticos. Los símbolos políticos son personas, eventos, lemas, leyendas, realizaciones artísticas, instituciones y objetos que engendran reacciones emocionales o afectivas de orgullo y unidad nacionales. Muchos de estos símbolos son derivados y adquieren su potencia emocional de las experiencias y luchas del pasado de un país. Una bandera o un himno nacional, una tradición o un cargo político honoríficos, un incidente revolucionario, una reforma radical, pueden agitar sentimientos poderosos de patriotismo y de identidad nacional. Tales símbolos son importantes para el sistema político en sus esfuerzos por mantener o generar lealtad a la unidad política y para motivar el apoyo de las masas a las metas del régimen. La manipulación y, en algunos casos, la creación de símbolos políticos, ofrece a los líderes algunos recursos importantes que pueden usar para implantar las políticas convenientes, que probablemente sean impopulares o impliquen sacrificios importantes.

En general, mientras más prolongada sea la existencia de la unidad política, serán más ricos los recursos simbólicos de su historia. Los símbolos históricos que existen se perpetúan a menudo a través del folklore y las leyendas tribales, y en muchos casos se basan en el pasado tribal antes que en la experiencia común de todos los ciudadanos de la moderna unidad política. Es frecuente que tales símbolos tribales sirvan como fuerzas de desintegración antes que de integración, porque a menudo derivan de conflictos entre tribus aglutinadas en la misma unidad política. Generalmente los países nuevos hacen esfuerzos por buscar raíces históricas como un conducto para la localización de símbolos que generen la identidad y el orgullo nacionales. El estudio de civilizaciones anteriores y del arte y el folklore nativos, contribuye así, a menudo, a la integración política de los estados nuevos.

Otro legado del pasado es el de las ideas y las actitudes políticas. Estas ideas pueden ser sistemas de creencias políticas ampliamente compartidas y claras, o pueden asumir la forma menos explícita de valores, sentimientos y conocimientos políticos individuales. Los sistemas de creencias políticas han sido descritos como conjuntos de creencias que permiten a los individuos navegar y orientarse en el mar de la política. Tales sistemas incluyen las creencias acerca de la naturaleza de la política, sus objetivos y sus propósitos. Ciertos sistemas de creencias se basan en principios claramente enunciados, racionales y deductivos, que genera un alto grado de respuesta emocional; a menudo se llama ideologías a tales sistemas de creencias. Algunos ejemplos de ideologías explícitas y bien desarrolladas son los principios marxistas-leninistas del comunismo y los lemas de diversas corrientes del socialismo democrático. Los sistemas de creencias menos claramente definidos se basan más en el pragmatismo que en el razonamiento deductivo. Estos sistemas de creencias pragmáticas están integrados de ordinario por principios implícitos más bien que explícitos, y generan una respuesta menos emocional que las ideologías.

Tanto los sistemas de creencias políticas ideológicas como los pragmáticos se heredan a menudo del pasado. Aún cuando un sistema de creencias proviene del exterior, a menudo se interpreta a la luz de la experiencia pasada del propio país receptor con sistemas de creencias similares y se integra con las ideas de los pensadores políticos del país.

Además de los sistemas de creencias políticas que establecen objetivos y prioridades, los individuos tienen sentimientos, valores e informaciones políticas que influyen sobre su comportamiento político. Se llama cultura política a las actitudes y orientaciones políticas generales de la población. Un aspecto importante de la cultura política es el de los sentimientos emocionales del pueblo acerca del mundo político.

Otro aspecto de la cultura política es la evaluación que hace el pueblo de la actuación del gobierno y lo que le gusta y no le gusta del escenario político. De acuerdo con estas actitudes, el individuo adopta ciertas expectativas del gobierno en términos de su actuación, y ciertas obligaciones políticas, que

han de esperarse a cambio, tales como la votación o el pago de impuestos. Aunque hay escasos datos sugerentes de que estas actitudes determinen la conducta política real de individuo, entre los politólogos existe un fuerte consenso acerca de que estas actitudes influyen sobre la conducta del individuo en el terreno político.

En un sentido más general, un país hereda a menudo, del pasado, algunos valores sociales que tienen importantes consecuencias políticas. El Estado se contempla como un medio para asegurarle al individuo una oportunidad plena de expresarse a sí mismo. La libertad individual se considera como un valor político supremo que el Estado debe garantizar. El valor asignado a los derechos -- individuales explica en parte la naturaleza plural de la mayoría de los países occidentales, y su hincapié en la protección de la libertad y la independencia. En las culturas en donde prevaleció en el pasado el interés por la comunidad y el bien colectivo, el individuo debe ceder la preferencia a la realización de las metas colectivas. Las ambiciones y los derechos personales pueden valuarse mucho menos que las metas comunitarias y en consecuencia, pueden ser anulados por el Estado en aras de tales metas.

La cultura política se transmite normalmente de una generación a la siguiente, lo cual significa que las actitudes y los valores del pasado tienden a transmitirse al presente. Por supuesto, las ideas políticas del individuo cambian durante su vida en respuesta a las experiencias políticas, pero a menudo persisten las orientaciones básicas.

Así pues, las actitudes de generaciones anteriores, basadas en los sucesos políticos ocurridos entonces, pueden influir indirectamente sobre la conducta política de los ciudadanos contemporáneos.

La importancia de la Historia para los patrones políticos -- contemporáneos, vuelve imperativo el desarrollo de estudios políticos que tomen en cuenta los antecedentes históricos.

#### 4. 4. - LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA.

La política es uno de los numerosos tipos de actividad (política, social, económica, cultural y religiosa) que caracteriza una sociedad, y el proceso político se entrelaza con otras actividades y las afecta a su vez.

Entre los efectos más importantes de las estructuras y las actividades sociales, se encuentra su impacto sobre la ejecución ordenada y estable del proceso político. La sociedad es la fuente del conflicto, y a veces de la violencia, que la unidad política debe resolver o regular. Casi todas las unidades políticas han afrontado la tarea de resolver las crisis sociales que han puesto a prueba su capacidad para sobrevivir. Tales pruebas ocurren con frecuencia en el mundo en desarrollo, donde el conflicto étnico, las grandes disparidades e injusticias económicas y los sistemas de valores en conflicto, vuelven muy difícil el funcionamiento de los procesos políticos estables. Aun los Estados industriales maduros encaran crisis sociales frecuentes, como el desasosiego entre los negros, chicanos e indios de los Estados Unidos, el descontento de los campesinos en Francia, el conflicto entre los canadienses de habla francesa e inglesa, el descontento de los obreros en muchas naciones occidentales y la insatisfacción de los intelectuales en la Unión Soviética y otros estados comunistas.

La sociedad plantea así al sistema político algunos problemas que debe tratar de resolver para alcanzar y mantener la estabilidad política. Por otra parte, la sociedad provee también apoyos que ayudan a mantener la estabilidad del sistema político. Entre estos apoyos se encuentran las estructuras económicas y sociales, los patrones establecidos de relaciones interpersonales y el consenso sobre las metas de la vida social. Una sociedad en desarrollo, homogénea en el sentido étnico, puede experimentar menos dificultades que una sociedad heterogénea en el mismo sentido, para crear un Estado unificado e integrado. Aun las estructuras de clases y castas, tan condenadas, pueden sostener ciertos tipos de sistemas políticos. Las divisiones de clases y castas, aunque son intrínsecamente injustas, pueden promover relaciones armoniosas entre los grupos sociales al limitar el conflicto por el rango social y las remuneraciones económicas escasas. Sin embargo, es probable que tal resultado positivo de las castas sólo ocurra mientras que el sistema de castas sea ideológicamente validado y se acepte ampliamente como inevitable.

Todas las sociedades están divididas. Surgen conflictos entre los diversos sectores de la sociedad acerca de muchas cuestiones y relaciones. El conflicto es inevitable en todos los contextos políticos, pues no hay ninguna sociedad que disponga de suficiente riqueza económica, prestigio e influencia social para satisfacer a todos los que buscan estos recursos. Así pues, el conflicto es normal en todas las sociedades, y bajo ciertas circunstancias, incluso puede ser conveniente. El conflicto tiende a integrar la sociedad mediante la creación de una interdependencia entre grupos antagónicos, y a la vez, --

tiende a inhibir el estancamiento social mediante la generación de presiones en favor de la creatividad innovadora.

El sistema político se ve afectado con frecuencia por escisiones socioeconómicas, regionales, culturales e ideológicas. Las escisiones socioeconómicas o de clase, son distinciones sociales que reflejan la estratificación de la sociedad de acuerdo con el ingreso y la posición social. De ordinario hay tres grandes clases sociales: la clase trabajadora, o proletariado; la clase media, o burguesía; y la clase alta.

Otra escisión políticamente importante es la división de la sociedad por líneas geográficas o regionales. Las escisiones regionales tenderán a ser profundas y a volverse explosivas si el punto de vista de una región prevalece regularmente o recibe una parte preferencial de las atenciones del gobierno.

Estrechamente relacionada con las escisiones regionales se encuentra la escisión entre la población urbana y la rural. La distribución del poder político, y en última instancia de los recursos provistos por el gobierno, es una fuente de tensión entre la población urbana y la rural. Esto es cierto sobre todo en las naciones que experimentan la transición de una sociedad predominantemente rural a una urbana.

Otras escisiones tienen un origen cultural o étnico. Las escisiones culturales dividen las sociedades según líneas raciales, lingüísticas y religiosas. Son tan importantes en la política como las diferencias de clases, por lo menos. La mayoría de los países son plurales en sentido cultural, ya que están integrados por varios grupos de personas con diferentes herencias raciales, lingüísticas y/o religiosas. Sus sistemas políticos deben afrontar los problemas planteados por el pluralismo cultural si quieren mantener su unidad y su estabilidad.

Entre los efectos políticos más importantes del pluralismo cultural, se encuentra la amenaza que tal pluralismo puede plantear a la unidad y la estabilidad nacionales.

En otros casos, el pluralismo cultural ha derivado del deseo de juntar en una sola unidad política, habitantes y territorios suficientes para formar un Estado viable en sentido económico. En consecuencia, diversos grupos culturales con quienes no han cooperado en el pasado, se ven de pronto alentados a compartir sus vidas y futuros con ellos en franca unidad. Así, no es raro que se conviertan en ciudadanos del mismo Estado algunos grupos que tradicionalmente habían peleado entre sí.

Otra fuente de escisión es la competencia entre diversas ideologías sociales y políticas. Existen escisiones ideológicas cuando hay dentro de un mismo sistema algunas visiones incompatibles acerca de la organización, las metas y los valores de la sociedad. Tales diferencias ideológicas, sobre todo cuando las ideologías se sostienen con gran fervor, pueden producir conflictos acerca de los ideales y por el poder político necesario para implantarlos.

Hay muchas otras escisiones importantes desde el punto de vista político, entre ellas las divisiones de generaciones y de sexos. A medida que se desvanece la importancia política de las antiguas escisiones, surgen -- otras nuevas. El cambio social genera nuevas divisiones, las que inevitablemente se manifiestan en la política.

#### 4. 5. - EL MARCO POLITICO. -

Una constitución articula más metas de la unidad política, describe las instituciones para la toma de decisiones públicas, asigna poderes y establece reglas para la selección de funcionarios y la transferencia de los cargos públicos. Sin embargo, la constitución de una nación ofrece raras veces una impresión correcta de la naturaleza real de la política.

Virtualmente existe una brecha entre las reglas formales delincadas en la constitución y la práctica efectiva de la elaboración consuetudinaria de las políticas, aunque la magnitud de esta brecha varía día con día.

Todos los marcos políticos se caracterizan por una división del poder entre funcionarios políticos de los diversos niveles de gobierno: nacional, regional y local. El marco político define las actividades de las unidades gubernamentales a estos tres niveles y la relación existente entre ellas. Hay tres patrones básicos: municipal, estatal y federal.

Las constituciones y otras descripciones del marco político son algo más que documentos heredados, memorizados en los cursos de civismo. Son creadas por individuos y reciben nueva vida en cada generación. Su sustancia refleja los valores de la élite prevaeciente y las adaptaciones que la élite debe hacer ante las nuevas condiciones.

En cierto sentido, la prueba de un marco político es su capacidad para durar, no simplemente para permanecer de modo estático, sino para adaptarse con flexibilidad. El marco político de México ha superado la prueba del tiempo. Sin embargo, una prueba más significativa de su éxito constitucional será su capacidad permanente para responder a los cambios derivados de la conducción de la política.

Las tensiones sociales y económicas severas pueden crear escisiones que reflejen en las instituciones políticas y distorsionen así la búsqueda de un marco político aceptable.

El marco político, tal como se describe en los documentos constitucionales y se aplica en la práctica efectiva, provee el contexto institucional y -- procesal de la acción política. Aun cuando el marco sea poco más que un compendio de procedimientos adecuados, los grupos y los individuos que traten de influir sobre las decisiones políticas deben actuar dentro del marco, o sobre él, para alcanzar sus metas.

#### 4.6. - LA PARTICIPACIÓN Y LA ESTABILIDAD POLÍTICAS. -

Las formas de la acción política individual pueden variar desde la lectura de los acontecimientos políticos en el periódico, hasta la votación, la petición de un favor a un funcionario elegido o un burócrata, o la participación activa como trabajador de campaña o propagandista de un partido. Las tasas de participación muy elevadas van acompañadas, generalmente, de intensos sentimientos políticos, sintomáticos de una crisis social severa. Las grandes masas se movilizan en el terreno político cuando se sienten directamente amenazadas por la crisis. En consecuencia, la capacidad del gobierno para responder a tasas de participación muy elevadas, se ve frenada a menudo por su necesidad, y a veces por su imposibilidad, de afrontar la crisis social subyacente que provocó tan intensos sentimientos políticos.

Varios factores influyen sobre el grado de la participación política voluntaria de un individuo. Algunos de ellos son factores personales relacionados con las actitudes, las creencias y los rasgos de la personalidad del individuo. Por ejemplo, la disposición del individuo hacia las actividades sociales, el sentimiento de eficacia personal en sus tratos con los funcionarios gubernamentales, la intensidad de sus actitudes políticas y la percepción de los deberes cívicos, influirán sobre el grado y la naturaleza de su participación política. Otro conjunto de factores se relaciona con el texto político e incluye el grado de la exposición a la información política accesible a través de los medios masivos o los contactos personales, la estructura de los partidos políticos, la relativa accesibilidad de otros grupos de acción política organizados, la importancia relativa de las elecciones y la actitud del régimen hacia la participación. Los factores socioeconómicos, también, influyen sobre la participación.

Todos estos factores sociales son importantes, pero es particularmente digna de mención la correlación existente entre el nivel educativo y el grado de la participación. El ciudadano educado tenderá, en mayor medida que el ciudadano no educado, a participar activamente en el proceso político. Varias razones explican este fenómeno: el individuo más educado tiene más información política, un ingreso mayor y a menudo más tiempo libre y un acceso más frecuente a los medios masivos; tiende con mayor frecuencia a pertenecer a organizaciones sociales y a experimentar una sensación mayor de eficacia personal. Tal persona tenderá más a seguir los sucesos políticos, a tener opiniones sobre un amplio conjunto de cuestiones políticas, a participar en discusiones políticas y a tener injerencia en las actividades políticas.

#### 4.7. - LA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA. -

La participación política no es innata en el comportamiento humano; es algo que se aprende. Los valores y las actitudes políticas se aprenden también.

Se llama socialización política al proceso del desarrollo de valores, sentimientos y conocimientos políticos. Bajo circunstancias normales, los valores y las orientaciones se transmiten de una generación a la siguiente, a través de la socialización política. Gran parte de este proceso se realiza durante la adolescencia. Sin embargo, la socialización política es un proceso continuo que persiste durante toda la vida, porque las actitudes del individuo cambian para adecuarse a sus experiencias políticas.

La primera exposición del individuo a los estímulos políticos se realiza a través de la familia. Los valores políticos básicos y a veces las preferencias partidistas, se desarrollan inconscientemente en el hogar y muchos individuos los conservan durante toda su vida. La escuela es un agente de socialización tan importante como la familia, y en algunas sociedades más importante aún. Los líderes políticos se esfuerzan por dirigir el proceso de la socialización política y las escuelas son los agentes más frecuentes de los esfuerzos de socialización del Estado. Es posible que se requieran cursos de historia y de civismo y que se exija el uso de ciertos libros de texto. El salón de clase puede usarse para adiestrar a los jóvenes en las clases de roles ciudadanos deseados por el Estado.

Otro agente importante de la socialización es el grupo de colegas. A resultas de la necesidad básica de conformarse, quienes rodean al individuo en la escuela, en la fábrica o en la oficina, ayudan a moldear sus orientaciones políticas. El individuo trata de ordinario de cooperar con sus compañeros y de adecuar sus actitudes a las de ellos. Otros agentes de la socialización política son los grupos sociales, tales como las iglesias, los sindicatos y los clubes; los medios de comunicación masiva; el gobierno y la propia experiencia política del individuo.

En vista de la diversidad de los agentes, el proceso de socialización política no es en modo alguno determinista; es decir, las orientaciones políticas del individuo no derivan sólo de fuerzas externas. El individuo adquiere de ordinario información y orientaciones opuestas de los diversos agentes de la socialización.

La socialización política apoya al sistema político por cuanto perpetúa los valores y las orientaciones políticas. A veces, sin embargo, la perpetuación de actitudes es perjudicial para las metas del cambio político y social del régimen, de modo que se requiere un conjunto nuevo de valores y orientaciones que apoyen al sistema político deseado. El surgimiento de tales actitudes nuevas puede requerir varias generaciones o incluso varios siglos. O bien, el gobierno puede emprender la socialización política directa para inculcar en toda la población, con la mayor rapidez posible, las nuevas actitudes que se desean.



#### 4.8. - SISTEMAS ELECTORALES. -

##### A). - Concepto y Clasificación. -

La expresión sistema electoral es utilizada preferentemente, para designar el modo de distribuir y adjudicar los cargos electivos en función de los resultados electorales, y se vincula directamente con lo relativo a la unidad, pluralidad y multiplicidad del sufragio.

Para clasificar los sistemas electorales, se puede atender a dos divisiones fundamentales: distribución territorial y organización política. De acuerdo con el primero, se tiene en cuenta la relación del número de cargos a cubrir con la cantidad de población y con la de electores, en función de divisiones espaciales. Con el segundo, se procura conciliar el principio de que los elegidos sean fiel reflejo de los electores, con el eficaz funcionamiento de los órganos gubernativos.

En lo que se refiere a la distribución territorial, existen tres sistemas principales :

- a) De colegios, distritos o circunscripciones uninominales;
- b) De colegios, distritos o circunscripciones plurinominales;
- c) De colegio nacional.

En lo que respecta a la organización política, cabe distinguir los siguientes sistemas :

- a) Mayoritario ( de mayoría pura y simple );
- b) De representación de las minorías ( o empírico );
- c) De representación proporcional ( u orgánico ).

Sistemas que atienden al principio de distribución territorial: uninominal, plurinomial y de colegio nacional único. - La división del total de electores (cuerpo electoral) en colegios, distritos o circunscripciones electorales, suele hacerse con base territorial, es decir, reuniendo en distintos conjuntos a los electores residentes en cada zona geográfica determinada. Para ello, se tiene en cuenta la cantidad de la población y no la superficie del territorio.

Los colegios, distritos y circunscripciones son uninominales cuando el territorio del Estado se divide en tantas zonas como número de los cargos a cubrir en la elección haya, correspondiendo por consiguiente la asignación de un cargo por distrito y votando dentro de él cada elector por un solo candidato.

Los colegios, distritos o circunscripciones son plurinominales cuando el territorio del Estado es dividido en zonas de superficie extensa (grandes circunscripciones territoriales), en cada una de las cuales se cubre un número determinado de cargos, correspondiendo a cada elector votar por una lista que contiene un número de candidatos igual ( o algunos menos, cuando se bus-

ca asegurar la representación de minorías), al de los atribuidos al respectivo colegio, distrito o circunscripción.

Existe el colegio nacional único cuando no hay división territorial del Estado a los efectos electorales y, por consiguiente, cada elector vota por tantos candidatos como cargos haya que cubrir en el país entero.

Sistemas que atienden al principio de organización política: mayoritario, de representación de minorías y de representación proporcional. - Los sistemas que tienen por objeto asignar los puestos con miras al eficaz funcionamiento de los órganos gubernativos electivos, aunque sin descuidar la relación entre electores y elegidos, de acuerdo con la doctrina de la representación política, pueden ser clasificados en: mayoritario, de representación de las minorías y de representación proporcional.

El sistema electoral mayoritario es aquel por el cual se acuerda en cada colegio, distrito o circunscripción (uninominal o plurinominal), la totalidad de los cargos al candidato o lista de candidatos que obtiene mayor número de votos. Por lo común, se requiere solamente mayoría relativa.

El sistema electoral que tiene por finalidad acordar representación también a las minorías o por lo menos a algunas de ellas, ofrece numerosas variantes. Normalmente, está combinado con el sistema de colegios, circuitos o circunscripciones plurinominales y, desde el momento que no constituye un sistema de representación proporcional, se le suele denominar -- empírico o no proporcional. Entre los sistemas empíricos se puede mencionar el del voto limitado. De acuerdo con el sistema del voto limitado, cada elector se ve constreñido a votar por un número de candidatos inferior al de cargos a cubrir.

Otro sistema que acuerda representación a las minorías es el del voto acumulado, por el cual cada elector dispone de tantos votos cuantos son los cargos a cubrir, pero tiene además opción para dar todos los votos a un solo candidato o distribuirlos como mejor le plazca. En este sistema, como es obvio, el escrutinio se hace necesariamente por candidato individual y no por lista de candidatos. En los dos sistemas, los colegios, distritos o circunscripciones electorales deben ser plurinominales.

Sistemas de representación proporcional. - Los sistemas de representación proporcional, son los que se caracterizan por el propósito de asignar los cargos en los cuerpos representativos de tal modo que su distribución numérica por partidos, listas o tendencias, corresponda matemáticamente a la distribución existente en el cuerpo electoral. El objeto y la característica de tales sistemas consisten en obtener que la composición política del cuerpo elegido, refleje con la mayor exactitud posible la composición política del cuerpo elector.

Son numerosos los sistemas de representación proporcional que han sido ideados y también, aunque en menor cantidad, los que han llegado a ser aplicados. El más común es el conocido vulgarmente con el nombre de sistema

de cociente, que supone colegios, distritos o circunscripciones plurinominales y concurrencia de listas o partidos. De acuerdo con ese sistema, se divide el número de votos válidos por el de cargos a cubrir y el resultado se llama : cociente electoral. Luego, se divide el número de votos que obtuvo cada lista o partido, por dicho cociente electoral ( que actúa ahora, por consiguiente, como divisor) y nuevos cocientes que resultan, señalan el número de candidatos elegidos que corresponde, en cada caso, a la respectiva lista o partido.

En la práctica, sin embargo, como es fácil suponer, rara vez se obtiene la exacta proporción matemática y se produce el fenómeno de los restos, consistente en que la suma de los cocientes finales es inferior al número de cargos a llenar, cuando las operaciones de división arrojan residuos considerables. Para resolver ese problema, se ha recurrido a distintos procedimientos, entre los cuales el más simple consiste en distribuir los cargos restantes entre las listas o partidos que han obtenido mayores residuos o entre los que han obtenido mayor número de votos.

Otras variantes de los sistemas electorales. - Además de los sistemas electorales mencionados, han sido ideados otros con el propósito de posibilitar una representación más adecuada. Entre ellos pueden señalarse los sistemas de voto reforzado por contraste con el sistema común de voto único o igual.

El principio general es el del voto único o igual, que se expresa gráficamente con la frase: "un hombre, un voto". En los distintos casos de voto reforzado, en cambio, se otorga a determinados ciudadanos un mayor poder electoral. No se trata, como en el caso del voto calificado, de otorgar el derecho de ejercer el sufragio sólo a algunos, sino que, aunque se otorga a todos, vale más el de algunos de ellos. Son ejemplo de sufragio reforzado, el sufragio plural, el sufragio múltiple y el sufragio familiar.

El sufragio plural consiste en atribuir uno o más votos complementarios a determinados electores, en razón de calidades que reúne (cargo especial, título, etc.), lo que se lleva a cabo en el colegio, distrito o circunscripción electoral a que pertenece.

El sufragio múltiple tiene características semejantes al plural, pero con la particularidad de que el voto o los votos complementarios son emitidos en distinto colegio, distrito o circunscripción electoral.

El sufragio familiar es una modalidad del sufragio plural, con la particularidad de que la calidad en razón de la cual se acuerda, está constituida por el hecho de ser el elector padre de familia, pudiendo variar el número de los votos complementarios en función del de los miembros del núcleo familiar.

#### 4.9. - LOS PARTIDOS POLÍTICOS. -

No se puede tratar de la democracia moderna, sin aludir a unos grupos sociales que sin ella crearlos son, sin embargo, inexcusables para el despliegue democrático. La existencia de los partidos políticos deriva del hecho de que en la democracia, la sociedad está destinada a integrarse de modo permanente en el Estado; pero como quiera que, por una parte, los intereses materiales y espirituales de la sociedad no son homogéneos, sino heterogéneos, y que, por la otra, esta heterogeneidad rebasa a los individuos particulares para dar lugar a intereses materiales y espirituales comunes a pluralidades de individuos que, a su vez, constituyen grupos parciales dentro de la totalidad social, de aquí la existencia de organizaciones compuestas por aquellos que pretenden defender sus intereses a través de la acción estatal, y que para ello han de entrar en concurrencia con organizaciones del mismo tipo, pero de distinto contenido.

El partido político puede definirse como un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado, para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general.

De los partidos políticos se han hecho multitud de clasificaciones, pero la mayoría de ellas no tienen sentido más que para la época en que fueron formuladas. A continuación se mencionan algunas :

El partido es una parte de una totalidad superior, nunca esa misma totalidad. La clasificación de los partidos deriva así de lo que se tome como su puesto para la concurrencia con los demás, y de este modo, se establece la siguiente clasificación :

- A). Partidos mixtos político-religiosos;
- B). Partidos basados en oposiciones regionales o nacionales ;
- C). Partidos de estamentos o de clases;
- D). Partidos constitucionales, es decir, divididos por principios de índole jurídico-política, por ejemplo: monarquía, república;
- E). Gubernamentales y de oposición, no por la función desarrollada en un momento dado, sino por tendencias internas y esenciales al partido; y
- F). Partidos políticos puros, o sea, los que están determinados exclusivamente por principios políticos y no por oposiciones religiosas, estamentales, territoriales, jurídico-constitucionales, etc.

Aparte de la división subsidiaria entre izquierdas y derechas, los partidos se dividen en partidos de la revolución y partidos de la legitimidad. Así formulada la distinción, no puede aplicarse más que a la primera época del Estado democrático. Mas prescindiendo del contenido concreto y del término mismo de legitimidad, puede afirmarse que la distinción entre partidos que están dispuestos a desarrollar sus objetivos dentro de las formas del orden jurídico-político vigente, y partidos que cuentan entre sus objetivos la ruptura de ese orden, ha sido fundamental para el Estado democrático liberal y lo es para cualquier organización política.

Otro criterio de clasificación se refiere a las diversas ideas sobre los fines del Estado. Dentro de esto se tiene:

- A).- Partidos que mantienen una concepción política del Estado, es - decir, que considerando a éste como un fin en sí mismo, afirman la unidad de su voluntad y tratan de asegurar su poder; y
- B).- Aquéllos que mantienen una concepción social del Estado, viendo en éste un simple medio para la multiplicidad de fines sociales.

Los unos ven el Estado desde arriba; los otros, desde abajo.

Otra consideración sobre los partidos desde sus idearios, es clasificándolos en individualistas, cuando conciben al individuo como valor supremo al que han de subordinarse el Estado y el Derecho; supraindividualistas políticos, cuando el valor superior es el Estado, y supraindividualistas culturales, cuando dicho valor supremo es la cultura.

Otra división es con arreglo a su orientación finalista, en partidos que se dirigen al logro del poder por el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros; partidos de clase o estamento, cuando están orientados por intereses de grupos sociales de esta índole, y partidos ideológicos o de concepción del mundo, cuando lo son por fines objetivos o principios abstractos.

En la primera etapa del Estado liberal, cuando el grupo político activo se limitaba a un reducido estrato social, los partidos políticos eran unas minorías de gentes en torno a un jefe; no existía un programa rígido y sistemáticamente establecido, sino que éste se manifestaba más bien en discursos y declaraciones dirigidas no tanto al país como a los amigos políticos; tampoco había nada parecido a cotizaciones: los candidatos afrontaban por sí mismos los gastos electorales, mientras que los costos generales del partido en general, eran sostenidos por el patriotismo particular del propio jefe o de algunos afiliados.

Mas todo esto cambió cuando, con la irrupción de la democracia, grandes masas pasaron a participar en la vida política activa, pues para lograr con ellas efectos unitarios fue preciso acudir a la organización racional e impersonal; el puro contacto personal hubo de ser sustituido por reglas objetivas y por un aparato burocrático; los objetivos formulados mediante cambios de punto de vista personales, por un programa general capaz de interesar a una masa; y - las aportaciones económicas irregulares, por recursos normalizados y con aplicación racional. De este modo, los partidos de la democracia tomaron, con el correr del tiempo, la siguiente estructura :

A).- En primer lugar, el partido tiene un programa formulado de manera más o menos rígida o flexible, en el que se exponen sus finalidades generales. En despliegue de este programa, el partido establece su programa o plataforma electoral. Junto a estos instrumentos de expresión de objetivos amplios, el partido formula sus consignas u objetivos concretos a perseguir en una situa

ción dada.

Frecuentemente, sirviendo de base al programa, está la "doctrina" del partido o principios de concepción del mundo, filosofía de la historia, de la sociedad y de la política, ideas económicas, religiosas, etc., en las que se inspira. La doctrina y la custodia de su pureza desempeñan un papel particularmente importante en los partidos revolucionarios alejados - del oportunismo, y en los de inspiración religiosa.

B). - La organización del partido se compone: de la dirección, con su aparato administrativo; de la base, o conjunto de militantes sin cargos directivos, y de los simpatizantes, que pueden ser tanto personas físicas - como colectivas.

La necesidad de una dirección concentrada es tanto más aguda cuanto mayor es la masa de militantes a conducir, y cuanto más rápidamente se suceden los acontecimientos ante los que es preciso tomar decisiones urgentes. Mas es claro que la dirección no puede cumplir sus fines si no está auxiliada por un cuerpo encargado de cuidar de la organización de la base, del despacho de los asuntos ordinarios y de ejecutar las órdenes y directivas emanadas de aquélla. Por otra parte, y dada la complejidad de los problemas de la vida política contemporánea y del aumento de las actividades estatales, la dirección tampoco puede cumplir sus fines si no cuenta con auxiliares y consejeros técnicos que le proporcionen los elementos intelectuales para la decisión. Inmediatamente vinculada a la dirección, surge una burocracia administrativa y técnica, dotada de todas las notas que caracterizan a ésta, delimitación precisa de competencias, jerarquía, separación entre potestad y titular, conocimiento de reglas normativas o técnicas, -- sueldo, profesión única o principal, rutina, desconfianza de la novedad.

Todo esto tiene consecuencias importantes para el funcionamiento concreto de la democracia. En primer lugar, se produce el necesario fenómeno de que la burocracia se convierte de medio auxiliar del poder en una especie de poder en sí, fenómeno que tanto irrita a la oposición interna de los partidos. Pero como, además, la burocracia, aún en mayor medida que en el Estado, depende de los jefes, el resultado es que se convierte en séquito de éstos frente a la base. Esta sola circunstancia constituye ya un importante fortalecimiento de la dirección, que se ve aumentado, además, por una serie de factores: en primer lugar, por el inevitable dominio que una minoría organizada ejerce siempre sobre una mayoría, no ya desorganizada, sino sujeta a la propia organización de aquélla, por el hecho mismo de que una masa sin organización carece de fuerza; además, porque cuanto más complejas son las situaciones, más se hace sentir la necesidad de una dirección enérgica; por otro lado, es ésta quien tiene en sus manos los instrumentos de propaganda del partido y quien está, por lo mismo, en mejor disposición para conformar la opinión de la base.

Por consiguiente, la dirección goza de una situación ventajosa para imponer sus puntos de vista a la base y, por tanto, para mantenerse en el gobierno del partido. Y en virtud de este dominio, es la dirección quien fija

los objetivos electorales y gubernamentales, y quien designa a los candidatos para las elecciones y los titulares para los puestos a cubrir en el gobierno del Estado.

Todo esto significa:

- 1º - Que la democracia ha tenido la bastante vitalidad, para adaptarse a las condiciones de la sociedad moderna, encontrando los métodos de organización y dirección que ésta exige;
- 2º - Que en ello se ha verificado una traslación del sujeto democrático, que en modo alguno es ya el individuo, sino unos grupos sociales dotados de firme estructura; y
- 3º - Que, por consiguiente, la intervención del individuo en el gobierno del Estado ha de verificarse precisamente a través de estos grupos y no de un modo inmediato.

#### 4.10. - GRUPOS DE PRESIÓN. -

Dentro de los grupos que intervienen en el proceso democrático, merecen mención especial los llamados grupos de presión. Se entiende por tales, unos grupos que, sin tener fines específicos o únicamente políticos, están unidos por ciertos intereses comunes que intentan defender mediante su influencia sobre los órganos estatales y las organizaciones políticas, tratando de dirigir la acción de éstas en un determinado sentido. Los métodos por los que se ejerce la influencia pueden ser de diversa índole, pero de un modo general, cabe clasificarlos con arreglo a las siguientes direcciones:

- A). - Influencia en las elecciones. - Así, por ejemplo, los sindicatos obreros, normalmente indiferentes ante los partidos, apoyan electoralmente a aquel que les promete llevar a cabo una determinada política.
- B). - Contacto directo con los legisladores, ministros y funcionarios.
- C). - Propaganda frente a la opinión pública.

La diferencia entre los grupos de presión y los partidos, es clara:

- A). - Los partidos tienen como finalidad la ocupación o participación en el poder político; buscan la investidura jurídico-pública para sus miembros, mientras que los grupos de presión no pretenden la ocupación del poder, sino simplemente condicionar las decisiones de aquellos que lo ejercen jurídicamente.

B). - Los partidos tienen una concepción política total y se sienten responsables de los intereses morales y materiales de la totalidad del país; los grupos de presión sólo tienen interés por un problema o por un círculo limitado de problemas, permaneciendo indiferentes ante los demás; sólo se sienten responsables de los intereses de grupo.

C). - En resumen: mientras que la política es lo fundamental para los partidos y constituye el fin y el sentido de su existencia, en cambio, para los grupos de presión es lo accidental, es un mero instrumento para realizar otro tipo de intereses materiales o espirituales.

Para concluir, se debe aclarar cuál es la relación dialéctica entre el grupo de presión y el partido político.

D). - En primer término, la relación entre ambos es fluente, de manera que puede haber organizaciones que formalmente tengan la configuración de partido, pero que en realidad actúen como grupos de presión, sea que no les interese ejercer el poder del Estado, sino simplemente influenciarlo; sea que, aun participando en el poder, permanezcan indiferentes para lo que no sea un círculo limitado de problemas.

E). - Existe una relación compensatoria entre ambos, pudiendo afirmarse que, mientras más fuertes y representativos de los intereses de los núcleos sociales sean los partidos, menos extensión tienen los grupos de presión. Y, también, explica la pluralidad de tales grupos en los países donde no existe libertad para la formación de partidos. Cabría, pues, decir que, cuando los partidos son débiles, el poder social asciende al estatal a través de los grupos de presión.

En todo caso, queda claro que la práctica democrática, aun sin recoger formalmente en un seno representaciones de intereses corporativos, ha dado lugar a un sistema fáctico y en ocasiones, jurídico, en el que la complejidad de los grupos e intereses sociales tienen posibilidad de condicionar la actividad estatal de modo adecuado a sus intereses y, desde luego, con una flexibilidad y adaptación mayor que cualquier representación de tipo rígido.

#### 4.11. - LOS PARTIDOS EN LAS DEMOCRACIAS LIBERALES. -

En el contexto democrático, los partidos políticos tienden a centrar sus actividades alrededor de la tarea de la conducción y la victoria en elecciones competitivas. Cuando los partidos deben competir por puestos públicos en elecciones libres, de ordinario se preocupan por la tarea de ganar las elecciones. El criterio principal para medir la eficacia de un partido por parte de sus líderes y de observadores externos, es su éxito en las urnas.

Hay muchas otras tareas o funciones que los partidos pueden o deben realizar, como el reclutamiento y adiestramiento de líderes políticos, la



socialización política de los ciudadanos, la comunicación de información política, la agregación y expresión de intereses e ideologías y la conexión del Estado con su pueblo.

Varían ampliamente las características de organización de los partidos democráticos. El número de miembros de un partido puede ser grande o pequeño y su participación puede ser directa, indirecta (por ejemplo, a través de la pertenencia a un sindicato) o de ambas formas. La organización del partido puede funcionar en forma permanente o sólo durante las elecciones. Estas variaciones y otras más existen porque los partidos tienen diversas historias políticas y operan en diferentes contextos políticos. Las características de organización tienden a diseñarse en forma tal que maximicen la capacidad de los partidos para competir con eficacia en las elecciones.

La mayoría de los estudiosos coincide en que los partidos pueden contribuir de manera importante a la estabilidad de un sistema cuando son eficaces. Pero a menudo se afirma, que el número de partidos existentes en un sistema es la clave de su estabilidad relativa. Se piensa que un sistema de dos partidos asegura la estabilidad, mientras que un sistema de muchos partidos tenderá a crear inestabilidad. La presencia de muchos partidos supuestamente genera la inestabilidad al volver necesarios los gobiernos de coalición; es posible que tales coaliciones no sean perdurables.

Sin embargo, más importante que el número de partidos, es la distancia ideológica que medie entre ellos. En un Estado donde los partidos estén ideológicamente polarizados, no habrá un consenso básico sobre los valores, las actitudes o las metas de la comunidad política. Y cuando los partidos están polarizados, cualquiera que sea su número, ningún partido aceptará fácilmente el gobierno de sus rivales. Aún cuando haya sólo dos partidos, no habrá esperanzas de estabilidad si están polarizados. En cambio, cuando los partidos no están polarizados y aceptan los mismos valores y las mismas metas, la estabilidad es posible aunque haya muchos partidos.

#### 4.12. - LA ESTABILIDAD POLÍTICA. -

Una de las características básicas de la naturaleza humana es el deseo de seguridad. Entre las motivaciones para la formación de entidades políticas, se encuentra el deseo de obtener seguridad mediante la defensa colectiva contra los forasteros y la acción conjunta para controlar el ambiente interno.

La gente espera que sus sistemas políticos la protejan de la invasión extranjera, aseguren la paz interna e impidan el cambio descontrolado. En consecuencia, uno de los elementos más importantes de la actuación de un sistema político es su éxito en la provisión de una estabilidad política global.

La estabilidad política es la ausencia de un cambio completo en el marco político. El país que cambia frecuentemente de un tipo de régimen a otro (de la monarquía a la república; de la dictadura civil al gobierno militar; o de un marco democrático a otro enteramente distinto) - se considera inestable.

Otra definición común de la estabilidad política es la ausencia de cambios frecuentes en el gobierno. Por lo tanto, los países cuyos primeros ministros y gabinetes cambian varias veces al año se consideran inestables, aunque el régimen no cambie. Una tercera interpretación común de la estabilidad política es la ausencia de violencia. Los países que no se ven afectados por disturbios, manifestaciones, asesinatos y revueltas se consideran estables, y los países afectados por tales acontecimientos se consideran inestables.

Una definición amplia de la estabilidad política tiene tres componentes: legitimidad, manejo del conflicto y durabilidad.

El sistema político estable es aquel cuyas instituciones y cuyos líderes son considerados legítimos por el pueblo. Existe legitimidad cuando el pueblo cree que las instituciones y los funcionarios gubernamentales no tienen sólo el poder sino también el derecho de mandar.

El segundo elemento de la estabilidad es el manejo del conflicto, o sea, la capacidad para regular y controlar la perturbación política emanada de la agitación social, económica o política. Todos los sistemas políticos encaran conflictos de intensidad variable, derivados de la competencia existente entre diversos sectores de la sociedad: grupos étnicos, clases socioeconómicas, regiones y religiones. La estabilidad política no requiere necesariamente la estabilidad o la tranquilidad económica o social. El sistema estable es aquel que puede mantener el conflicto dentro de límites manejables. Las definiciones de los límites manejables y del conflicto aceptable varían de una sociedad a otra, dependiendo de la experiencia anterior y de la cultura política prevaleciente. El conflicto puede manejarse con eficacia en un país a pesar de una acción guerrillera constante, mientras que en otro país, una serie de manifestaciones pacíficas puede indicar el fracaso del manejo de los conflictos.

El tercer elemento de la estabilidad política es la durabilidad del sistema político a través del tiempo. La permanencia de un sistema político le da impulso y lo fortalece, asegurando así la continuación de su existencia. Cada crisis manejada con eficacia aumenta la capacidad del régimen para superar crisis futuras. Los éxitos anteriores fortalecen la confianza pública y da a los líderes políticos la oportunidad de fomentar habilidades para el enfrentamiento de las crisis e instituciones suficientemente flexibles para responder a tales crisis. Sin embargo, la persistencia a través del tiempo no es una garantía de la estabilidad de un régimen.

Las escisiones sociales profundas pueden polarizar a la población y generar conflictos que el sistema político no sea capaz de manejar con eficacia. El peligro es particularmente agudo cuando coinciden diferentes clases de escisiones sociales ( de clase, culturales, regionales e ideológicas ) que dividen la sociedad en campos de batalla. El individuo perteneciente a varias categorías sociales tiende más a tolerar la diversidad y menos a polarizarse en un campo de guerra. Una fuente particularmente importante de conflicto social potencialmente perturbador es el choque de diferentes grupos culturales.

Otro factor que afecta de manera importante la estabilidad política es el de las condiciones socioeconómicas generales.

Las instituciones políticas constituyen una tercera fuente de estabilidad e inestabilidad.

Otros estudiosos creen que ciertos factores institucionales - más amplios, tales como la naturaleza del sistema de partidos, afectan la estabilidad política. Se afirma a menudo que un sistema bipartidista - tendrá mayores probabilidades de generar una democracia estable que un sistema multipartidista. Sin embargo, el factor decisivo no es el número de partidos, sino la distancia ideológica que los separa.

Otro conjunto de condiciones favorables para la estabilidad se relaciona con el carácter de la cultura política. La estabilidad política, como sostiene otro autor, será más probable cuando los supuestos públicos generales acerca de la naturaleza del poder político, sus usos y abusos, y sus poseedores legítimos, sean congruentes con los patrones de autoridad efectivamente existentes en el sistema político.

En suma, una investigación extensa de las fuentes de la estabilidad ha dado lugar a diversas explicaciones, ninguna de las cuales parece suficiente en sí misma para aclarar la razón del gobierno estable. Algunas explicaciones tienen graves defectos o inexactitudes, pero casi todas sugieren procedimientos válidos para la promoción de la estabilidad.

Los factores que parecen más determinantes de la estabilidad son los menos manipulables: la cultura política, las escisiones sociales y la riqueza económica.

## CAPÍTULO V.

### LA REFORMA ELECTORAL EN UN MARCO DE PLURALISMO Y PLURIPARTIDISMO. -

---

La República Mexicana en su conjunto, tiene uno de los más altos índices de natalidad en el mundo, provocándose con esto, la necesidad de adecuar continuamente las condiciones sociales, políticas y económicas del país.

En lo que al aspecto político se refiere, un gran número de ciudadanos no interviene en los procesos electorales, no obstante que nuestra Constitución les confiere ese derecho en su Artículo 9º, que a la letra dice :

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país ". ( 61 )

Una de las razones principales, por las que no existe una participación plena en cuestiones políticas, de todos los mexicanos con las facultades necesarias para poderlo hacer, es el desconocimiento de los fundamentos jurídicos que regulan dicha participación, sobre todo en lo que corresponde a la formación de partidos políticos.

A partir de Guadalupe Victoria, existió la necesidad de la operación formal de partidos políticos, no obstante que en muchas ocasiones, no se tomó en consideración la opinión del pueblo.

En el proceso histórico tratado, no se toman en consideración los múltiples interinatos donde la presidencia fue ocupada por una persona durante períodos cortos y donde algunos de ellos, no llegaron ni a 48 horas.

Después de la gestión del general Porfirio Díaz y durante el año de 1911, se dieron las facilidades para la reglamentación que ha servido de base a la legislación actual en la materia que nos ocupa.

Con objeto de situar este capítulo en un tiempo determinado, los conceptos históricos se referirán hasta el año de 1986 y se mencionará con detalle el origen de la reglamentación, así como las principales leyes promulgadas al respecto.

A fin de clarificar conceptos, se considera conveniente definir, en principio, qué se entiende por "partido". Se llama igualmente "partidos", a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas; a los clanes que se agrupaban alrededor de Condotiero (jefe de los soldados mercenarios) en la

(61) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Ediciones Andrade, S. A., 3a. edición, México, 27/VII/90.

Italia del Renacimiento; a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias; a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales; así como las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública, en las democracias modernas.

Hasta 1850, ningún país en el mundo (excepto los Estados Unidos), conocía partidos políticos, en el sentido moderno de la palabra. Había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos políticos propiamente dichos. Sin embargo, para 1950, en la mayoría de las naciones civilizadas, funcionaban un sinnúmero de partidos políticos que se esforzaban por lograr el manejo del poder.

En la actualidad, podemos decir que no existe país en el mundo en donde no exista por lo menos un partido político.

El nacimiento de los partidos está ligado al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Sin embargo, algunos manifiestan un carácter más o menos desviado, en relación con este esquema general.

El concepto moderno de partido político en los países con sistemas democráticos, es el agrupamiento de personas con ideologías similares, que por medio de procesos electorales, pretenden el control político de un mayor número de ciudadanos; situación que conlleva a lograr un poder político en el que se sustente el gobierno.

Guadalupe Victoria (1824-1828). - Primer presidente Constitucional de México, representó el triunfo liberal y la derrota de los monarquistas, con la caída de Agustín de Iturbide.

Vicente Guerrero. - El siguiente gobierno reconocido formalmente, fue el de Vicente Guerrero, general insurgente, después de haber desconocido la candidatura de Gómez Pedraza.

Bustamante (1832-1837). - Anastasio Bustamante, se rebela contra Guerrero, quien lo desconoce como jefe del Poder Ejecutivo. Finalmente, Guerrero muere por su silamiento. Ya en el poder, Bustamante fue prontamente derrocado por el tratado Zavaleta. El poder quedaba a cargo de don Valentín Gómez Farfás. Este, con las medidas liberales produjo la inconformidad del ala conservadora. Toma enseguida el poder Antonio López de Santa-Anna.

Santa-Anna. - Antonio López de Santa-Anna, como presidente de la República, para poder gobernar sin trabas suprimió la Cámara de Diputados. Este acontecimiento sería de grandes consecuencias que ensombrecerían al país. Los colonos de Texas se separan del país; época en que también los Estados Unidos invaden a México, arrebatándole más de la mitad del territorio.

Otro problema con el que se enfrentaba México, era con Francia. Las pretenciones monárquicas napoleónicas, junto con los conservadores, de apoderarse del país. Afortunadamente, con la derrota de Maximiliano, los liberales se encargan de la conducción del país.

Gobierno de Benito Juárez. - Intentó Juárez, una vez más, reformar la Constitución de 1857 mediante la implantación del Senado y el veto presidencial, ambas acciones enfocadas a las sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados. Con la intención de reforzar el Poder Ejecutivo, en desventaja frente al Legislativo, Juárez fracasó.

Sebastián Lerdo de Tejada. - Ya en el Poder Ejecutivo, Lerdo de Tejada, en 1873, incorpora las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857. Se estableció el Senado en 1874. Posteriormente, es derrotado por Díaz,

Gobierno de Porfirio Díaz (1876-1911). - Díaz en el mando duró un tercio de siglo, durante el cual tuvo que usar la fuerza para mantenerse en el poder. Se enfrentó al problema agrario, pero lo reprimió con mano dura. Supo manejarse hábilmente, complaciendo a conservadores y liberales. En lo económico el país floreció, pero con un desarrollo dependiente. Pronto, Díaz tendría problemas que lo derribarían del poder. Las exigencias del liberalismo, encontraban en Madero, al hombre llamado para emprenderlas.

Los partidos políticos, propiamente dicho, eran incipientes por no contar con programas bien definidos. El primer partido del Estado fue el partido "Reeleccionista", pero más que todo, estaba al servicio del Gobierno-Partido Único de Estado. No permitía en su seno más que a personas allegadas al dictador.

#### Origen de la Reglamentación en materia electoral. -

A partir de que entró en vigor la Constitución Política de 1911, hasta la fecha, se han sucedido varias reformas en materia electoral. De estas reformas, las más importantes son las siguientes :

- . Ley Electoral de 1911.
- . Ley para elecciones de Poderes Federales (2 de junio de 1918).
- . Ley Electoral Federal (7 de enero de 1946)
- . Ley Electoral Federal (4 de diciembre de 1951).
- . Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal (1963).
- . Ley Federal Electoral. (5 de enero de 1973).
- . Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977).
- . Código Federal Electoral (1986).

En virtud de lo complejo que sería manejar todo el proceso electoral, a continuación se menciona exclusivamente lo referente a conceptos de integración y registro de partidos políticos, ya que son los que se relacionan íntimamente con pluralismo y pluripartidismo.

### 5.1. - LEY ELECTORAL DE 1911. -

Art. 117. - Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos :

- Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos.
- Que la asamblea haya elegido una junta que diga los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste.
- Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno.
- Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta que autorizará un notario público, el que tendrá esta facultad independientemente de las que le otorgan las leyes locales respectivas.
- Que la junta directiva nombrada, publique por lo menos, diez y seis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas.
- Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente.
- Que la misma junta directiva o las sucursales que de ella dependen, también con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufraganeos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan tener ingerencias, - sin perjuicio igualmente, de poder modificar los nombramientos.

### 5.2. - LEY PARA LA ELECCION DE PODERES FEDERALES, DECRE- TADA POR VENUSTIANO CARRANZA, EL 2 DE JUNIO DE 1918. -

Artículo 106. - Para los partidos nacionales :

- Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos.
- Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos de partidos que tenga la representación política.
- Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno.
- Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste de auto formal.
- Que no lleve denominación o nombre religioso, ni que esté a favor de individuos de determinada raza o creencia.

- Que la junta publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda, durante dos meses anteriores a las elecciones.
- Que registre a sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de no modificarlas, si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos.

5.3. - LEY ELECTORAL FEDERAL, DECRETADA POR MANUEL AVILA - CAMACHO, EL 7 DE ENERO DE 1946.

---

Artículo 23. - Serán solamente reconocidos como partidos políticos nacionales.

Artículo 24. - Para la Constitución de un partido se necesita :

- Contar con un número de asociados de no menos de 30,000 en la República; siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de la entidad federal, se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una.
- Obligarse a normar su actuación política en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto a las instituciones nacionales que ella establece.
- Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.
- Organizarse conforme a las bases que establece la ley.
- Organizarse y obligarse a encausar su acción en medios pacíficos.
- Formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

5.4. - LEY ELECTORAL FEDERAL, DECRETADA POR MIGUEL ALEMAN, EL 4 DE DICIEMBRE DE 1951.

---

Artículo 28. - Solamente serán reconocidos como partidos políticos nacionales, los registrados.

Artículo 29. - Para la constitución de un partido político, se necesita :

- Organizarse conforme a esta ley con más de mil asociaciones en cada una cuando menos en las dos terceras partes de las entidades federales y siempre que el número total de sus miembros en la República, sea menor de treinta mil.
- Es igual a la ley anterior.
- Es igual a la ley anterior.



- Adopta una denominación propia y distinta acorde a sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racional.
- Encausar su acción por medios pacíficos.
- Hacer una declaración de los principios que sustente y en consonancia con éstos, formular su programa político, precisando los medios que pretenda adoptar.

5.5. - DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS POR ADOLFO LOPEZ MATEOS, NO HAY MODIFICACIONES CON RESPECTO A LA FUNDAMENTACIÓN - DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ( 28 DE DICIEMBRE DE 1963 ).

5.6. - LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ, DECRETA EL 5 DE ENERO DE 1973:

Artículo 18. - Para que una agrupación pueda ostentarse como partido político nacional, ejercitar los derechos y gozar de las prerrogativas que a estas asociaciones son conferidas, se requiere que obtenga en la Secretaría de Gobernación, con arreglo a los términos de esta ley.

Artículo 19. - Toda agrupación deberá formular precisamente una declaración de los principios que sustente; elaborar en consonancia con ello su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Artículo 23. - Para que una agrupación pueda constituirse y solicitar posteriormente su registro como partido político nacional en los términos del artículo 29 de esta ley, es necesario que satisfaga :

- Contar con un número mínimo de 3,000 afiliados en cada una cuando menos de las dos terceras partes de las entidades federales siempre que el número total de afiliados en todo el país no sea menor a sesenta y cinco mil.
- Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez y notario público que deberá certificarlas.
- Haber celebrado una Asamblea Nacional constitutiva ante la presencia de un notario público.

5.7. - LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS --- ELECTORALES, ( L. O. P. P. E.), DECRETADA POR JOSÉ LÓPEZ --- PORTILLO, EL 28 DE DICIEMBRE DE 1977. -

Dentro de la L. O. P. P. E., los artículos que se refieren al establecimiento y registro de los partidos políticos en México, son los siguientes :

Capítulo III. - Artículo 21. - Los partidos políticos nacionales son entida-

des de interés público. Para garantizar el ejercicio de sus funciones y con el objetivo de que en su conjunto formen un sistema de partidos, esta ley regula los procedimientos para su constitución y registro; el desarrollo de sus actividades; el cumplimiento de sus fines y su disolución. Los partidos políticos con registro gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Capítulo IV. - De los partidos Políticos Nacionales. - Artículo 22. -

Toda organización que pretenda constituirse como partido político nacional, deberá formular una declaración de principios y, en consonancia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Artículo 23. - La declaración de principios contendrá necesariamente:

- La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanan;
- Las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postula;
- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o los haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros, y
- La obligación de llevar a cabo sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Artículo 24. - El programa de acción determinará :

- Las medidas que pretenda tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales, y
- Los medios que adopte con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes;

Artículo 25. - Los estatutos establecerán :

- Una denominación propia y distinta a la de otros partidos registrados, así como el emblema y color o colores, que lo caracterice y diferencie de otros partidos políticos, todo lo cual deberá estar exento de alusiones religiosas o raciales;
- Los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros;
- Los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y las formas que deberán revestir los actos para la postulación de sus candidatos, mismos que podrán ser públicos ;

Las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, que cuando menos serán los siguientes :

- Una asamblea nacional;
- Un comité nacional y organismo equivalente, que tenga la representación del partido en todo el país.
- Un comité u organismo equivalente en cada una, cuando menos, la mitad de las entidades federativas o en la mitad de los distritos electorales en que se divide el país, pudiendo también integrar comités regionales que comprendan varias entidades federativas, y
- Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas.

Artículo 26. - Para que una organización pueda ostentarse como partido político nacional, ejercer los derechos y gozar de las prerrogativas que le son propias, se requiere que se constituya y obtenga su registro en la Comisión Federal Electoral, con arreglo a los requisitos y procedimientos que señala esta ley.

Para su registro, la organización interesada podrá optar por alguno de los procedimientos siguientes :

- Constitución y registro definitivo, y
- Registro condicionado al resultado de las elecciones.

Sección Primera. Del procedimiento de Constitución y Registro Definitivo.

A). - Actos Constitutivos.

Artículo 27. - Para que una organización pueda constituirse como partido político nacional en los términos de esta ley, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos:

- Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien, tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales.
- El número total de afiliados en el país deberá ser, en cualesquiera de los dos casos, no inferior a 65,000.
- Haber celebrado en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales uninominales a que se refiere la fracción anterior, una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por la Comisión Federal Electoral, quien certificará :
  - a). - Que concurrieron a la asamblea estatal o distrital el número de afiliados que señala la fracción I de este artículo; que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación ;

- b). - Que con las personas mencionadas en el inciso anterior quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, el número de la credencial permanente de elector y la residencia, y
- c). - Que igualmente se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el resto del país, con objeto de satisfacer el requisito mínimo de 65,000 miembros exigido por este artículo. Estas listas contendrán los datos exigidos por el inciso anterior.

Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de cualquiera de los funcionarios a que se refiere la fracción III de este artículo, quien certificará :

- a). - Que asistieron los delegados propietario o suplente, elegidos en las asambleas estatales o distritales;
- b). - Que acreditaron por medio de actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción III;
- c). - Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de la credencial permanente de elector u otro documento fehaciente, y
- d). - Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

#### B). - Del Registro Definitivo. -

Artículo 28. - Para solicitar su registro definitivo como partido político nacional, las organizaciones interesadas deberán haber satisfecho los requisitos a que se refieren los artículos del 22 al 27 de esta ley, presentando para tal efecto a la Comisión Federal Electoral las siguientes constancias :

- Los documentos en los que consten la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos;
- Las listas nominales de afiliados por entidad o por distritos electorales, a que se refieren los incisos b) y c) de la fracción III del artículo 27, y
- Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de la asamblea nacional constitutiva.

Artículo 29. - Dentro del plazo de 120 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, la Comisión Federal Elec

total resolverá lo conducente.

Cuando proceda, expedirá certificado haciendo constar el registro. En caso de negativa, fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados; su resolución será definitiva y no admitirá recurso alguno. Toda resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 30. - Las certificaciones requeridas para la constitución y registro de un partido político nacional, serán con cargo al presupuesto de la Comisión Federal Electoral. Los funcionarios autorizados por esta ley para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.

5.8. - CODIGO FEDERAL ELECTORAL PUESTO A CONSIDERACIÓN DEL --  
 II, CONGRESO DE LA UNION, POR MIGUEL DE LA MADRID HURTADO,  
 EN EL AÑO DE 1986. -

---

Dentro del Código Federal Electoral, los artículos que se refieren al establecimiento y registro de los partidos políticos en México, son los siguientes :

Capítulo Segundo. - De su Constitución y Registro.

Artículo 29. - Toda organización que pretenda constituirse como partido político, deberá formular una declaración de principios y en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Artículo 33. - Para que una organización pueda ostentarse como partido político y ejercer los derechos y disfrutar de las prerrogativas que le son propias, se requiere que se constituya conforme a lo que disponen los artículos 29, 30, 31, 32 y 34 de este Código y solicite y obtenga su registro en la Comisión Federal Electoral, con arreglo a los requisitos y procedimientos que señala el propio Código.

Artículo 34. - Son requisitos para constituirse como partido político nacional, en los términos de este Código :

- Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada una de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 65,000;

- Haber celebrado, en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales a que se refiere la fracción anterior, una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por la Comisión Federal Electoral, quien certificará :

a). - Que concurrieron a la Asamblea estatal o distrital el número de afi-

liados que señala la fracción I de este artículo; que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;

- b).- Que con las personas mencionadas en el inciso anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, el número de la credencial de elector, y su residencia, y
- c).- Que, igualmente, se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el resto del país, con el objeto de satisfacer el requisito del mínimo de 65,000 miembros exigido por este artículo. Estas listas contendrán los datos requeridos por el inciso anterior; y

haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de cualquiera de los funcionarios a que se refiere la Fracción II de este artículo, quien certificará :

- a).- Que asistieron los delegados propietario o suplente, elegidos en las asambleas estatales o distritales.
- b).- Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la Fracción II;
- c).- que se comprobó la identidad y la residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de la credencial de elector u otro documento fehaciente; y
- d).- Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Artículo 35. - Para obtener su registro como partido político nacional, las organizaciones interesadas deberán haber satisfecho los requisitos a que se refieren los artículos del 29 al 34 de este Código, y presentado para tal efecto su solicitud ante la Comisión Federal Electoral, acompañándola de las siguientes constancias :

- Los documentos que contengan la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos;
- Las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales, a que se refieren los incisos b) y c) de la Fracción II del artículo anterior; y
- Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de la Asamblea Nacional Constitutiva.

Artículo 36. - La Comisión Federal Electoral al recibir la solicitud de la organización política que pretenda su registro como partido político, integrará una subcomisión para examinar los documentos básicos a que se refiere el artículo anterior, con el propósito de verificar la realización de las asambleas constitutivas señaladas en el artículo 34. La Subcomisión formulará el proyecto de dictamen de registro, del que conocerá y resolverá la Comisión Federal Electoral.

Artículo 37. - La Comisión Federal Electoral, con base en el proyecto de dictamen de la Subcomisión y dentro del plazo de 120 días naturales contados a partir de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente.

Quando proceda, expedirá el certificado correspondiente, haciendo constar el registro. En caso de negativa, fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados; su resolución será definitiva y no admitirá recurso alguno. Toda resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

#### 5. 9. - ANÁLISIS COMPARATIVO EN CUANTO A LOS REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ENTRE LA ABROGADA L. O. P. P. E. Y EL VIGENTE CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL.

En el Código Federal Electoral vigente, los preceptos correspondientes al establecimiento de los partidos políticos se hayan comprendidos en el Título Segundo, Capítulo Segundo, del Artículo 29 al Artículo 37.

Dicho contenido se halla en la abrogada L. O. P. P. E. en el Capítulo IV, - Sección Primera y Segunda.

Entre los preceptos contenidos en el Capítulo IV de la L. O. P. P. E., Artículo 23, con relación a los requisitos para constituirse como partido político correspondientes al Artículo 30 del C. F. E., no existe modificación alguna; de igual manera, se presenta la misma circunstancia en el siguiente artículo de ambas leyes electorales.

Con relación a los aspectos que deben abarcar los estatutos presentados por un partido político, para su constitución, comprendidos en el Artículo 32, se agrega el contenido de la Fracción V, que menciona a continuación :

La obligación de presentar una plataforma electoral mínima, para cada elección en que participen, congruente con su declaración de principios y programa de acción, misma que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva.

En cuanto a los requisitos para constituirse como partido político, contenidos en la L. O. P. P. E. en el Artículo 27 en sus cuatro fracciones, corres-

ponden al Artículo 33 y 34. No existen modificaciones o adiciones sustanciales y sólo se presentan algunos cambios en cuanto a la forma de transcripción.

En lo referente a la obtención del registro definitivo que acredita la organización política como partido político, se observa cierta modificación; ésta consiste en indicar parte del procedimiento posterior a la entrega de los requisitos ante la Comisión Federal Electoral; la cual autorizará o no el registro al partido político, dependiendo de su veredicto. Dicha indicación se encuentra contenida en el Artículo 36 y 37 de dicha ley electoral.

Artículo 36. - La Comisión Federal Electoral, al recibir la solicitud de la organización política que pretenda su registro como partido político, integrará una subcomisión para examinar los documentos básicos a que se refiere el artículo anterior, con el propósito de verificar la realización de las asambleas constitutivas. La subcomisión formulará el proyecto de dictamen de registro, del que conocerá y resolverá la Comisión Federal Electoral.

Artículo 37. - La Comisión Federal Electoral, con base en el proyecto del dictamen de la subcomisión y dentro del plazo de 120 días naturales contados a partir de la presentación de la solicitud del registro, resolverá lo conducente.

En general, en cuanto a los requisitos o preceptos referidos al establecimiento de los partidos políticos, la reforma más sustancial corresponde a la derogación de la Sección II, Artículos 31, 32, Fracción I, II y III; Artículos 33 y 34. Referentes dichos artículos al procedimiento para el registro condicionado al resultado de las elecciones. Que en el vigente Código Federal Electoral ya no existe.

Cabe mencionar, que el registro condicionado a las elecciones representó una innovación en cuanto al método para obtener el reconocimiento como partido político, implantado durante el periodo del presidente José López Portillo y, con el cual, se establecieron varios partidos, entre ellos el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Democrata Mexicano. Se argumentaba que dicho método rompía con la rigidez para establecer partidos políticos.



## 5.10. - CONSULTA PUBLICA SOBRE LA REFORMA ELECTORAL. -

La dinámica actual del proceso político en México, caracterizada por un ejercicio cada vez más amplio de los derechos políticos, por una participación más activa de la ciudadanía en los procesos electorales, por una expresión más clara de las distintas corrientes ideológicas, y por una presencia más vigorosa de los partidos políticos, reclama la actualización de las normas que regulan la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, así como las relativas al régimen de los partidos políticos nacionales.

Es del interés de los ciudadanos, de los partidos políticos y del Gobierno de la República, revisar la Legislación Federal Electoral, con el propósito de impulsar reformas orientadas a ampliar la vida democrática del país.

En este sentido, los partidos políticos nacionales y la opinión pública, manifestaron la necesidad de una reforma legal en materia electoral que garantice plenamente el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

Como respuesta a dicha solicitud, La Comisión Federal Electoral acordó por unanimidad en la sesión del 9 de enero de 1989, la creación de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, a fin de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas, a expresar sus opiniones y propuestas en la materia. Dicha Comisión Especial también quedó facultada a celebrar reuniones para la concertación de acuerdos adoptados por consenso.

La Comisión Especial se constituyó con un total de nueve integrantes: el Secretario de Gobernación, quien la presidió, en representación del Poder Ejecutivo Federal; un comisionado de la Cámara de Diputados; un comisionado del Senado de la República; y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales. Todos los comisionados fueron provistos con las mismas facultades. El Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral fungió como Secretario Técnico de la Comisión Especial.

Conforme a lo estipulado en el Acuerdo que la creó, la Comisión Especial se instaló en sesión celebrada el 17 de enero de 1989, durante la cual expidió la Convocatoria para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral.

Semanalmente, a partir del miércoles 1º de febrero y hasta el miércoles 26 de abril de 1989, se celebraron doce audiencias públicas de consulta, en las cuales se trataron sucesivamente los siguientes temas generales:

- . Derechos políticos y representación nacional;
- . Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales;
- . Política y medios de comunicación social;
- . Registro nacional de electores;
- . Organismos, procesos y contencioso electoral; e
- . Instituciones políticas del Distrito Federal.

En la consulta pública comparecieron 48 representantes de los seis partidos políticos nacionales y 43 invitados por consenso de los integrantes de la Comisión Especial. Asimismo, se recibieron numerosos trabajos en respuesta a la Convocatoria expedida.

A la Consulta Pública sobre Reforma Electoral concurren los diversos modos de pensar, expresando el vigoroso pluralismo político que hoy caracteriza a la sociedad mexicana. En las audiencias públicas y en los trabajos recibidos por la Comisión Especial, se manifestaron diversas concepciones sobre la democracia en nuestro país y se formularon numerosas propuestas que enriquecen el debate nacional para la ampliación de nuestra vida democrática.

Algunos puntos importantes sobre la Reforma Electoral, fueron pronunciados por el C. Fernando Gutiérrez Barrios, Presidente de la Comisión Federal Electoral :

"... Distinguidos miembros de la Comisión Federal Electoral. Hoy, iniciamos una nueva y promisoría etapa en las labores de la Comisión Federal Electoral. Buscamos, a través de la opinión del pueblo mexicano, libre y democráticamente expresada, en la palabra de sus representantes, una fisonomía política, rejuvenecida, moderna, acorde con el afán de progreso del país. Los cambios que logremos serán resultado de una propuesta conjunta, que responda a la actual correlación de fuerzas que se manifiestan con vigor incuestionado en toda la República.

Nuevos métodos, nuevos procedimientos, nuevas actitudes, orientan el destino nacional. De ahí la necesidad y trascendencia del Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra Vida Democrática. ...

Durante los 42 años de existencia de la Comisión Federal Electoral, se han dado avances estructurales que han ido perfeccionando muy positivamente el sistema político mexicano. ...

Su nueva conformación plural hace de este Cuerpo Colegiado un instrumento sólido y capaz para emprender una acción genuinamente innovadora. Su integración pluripartidista es la mejor garantía de que esta Comisión sabrá responder a los apremios de nuestro tiempo. ...

... De ahí que con pleno reconocimiento a las diferencias ideológicas, -- presencia de una sociedad compleja, dinámica y plural, tenga la certidum

bre de alcanzar, a partir de la diversidad de criterios, el consenso fundamental para perfeccionar nuestro proyecto histórico como Nación. . .

La democracia es una forma de ser, de vivir, de creer, de pensar, de manifestarse libremente. Es un proceso contínuo, donde se afina y se perfecciona nuestro ser nacional. Es un seguro marco histórico y jurídico, donde se acrecientan libertades y se fortalecen derechos. Es -- campo de acción donde se manifiestan, sin distinciones de clases o ideologías, todos los sectores sociales. Es la democracia la mejor vía para alcanzar la justicia, lograr la equidad y preservar la libertad. Queremos para México una democracia moderna, pero también queremos una democracia eminentemente sustancial . . .

. . . Una democracia que haga a los ciudadanos más libres, pero al mismo tiempo más responsables, es el reto de la hora actual.

La política no tendría sentido ni razón de ser si no buscara el beneficio de todos, antes que el privilegio de unos cuantos. De ahí que sea fundamental generar las condiciones propicias que nos permitan encauzar la renovación democrática y las inquietudes de cambio social . . .

Un Estado democrático y fuerte se moderniza cuando abre más las oportunidades al pluralismo. Pluralismo que amplía notablemente nuestras perspectivas y que nos fortalece cuando propicia, por cauces institucionales, una acelerada modernización.

México vive hoy una nueva etapa, una etapa de cambio sustentada en hechos que comprueban una firme voluntad democrática. Ha surgido entre nosotros una nueva cultura política que reclama y que exige. Reclama espacios diferentes a los tradicionales, que resultan en ocasiones insuficientes ante nuevas realidades. Exige nuevos estilos, caracterizados por la claridad y la transparencia que requiere una actitud concertadora y moderna. Ante estos reclamos y estas exigencias hay una imperiosa necesidad de marchar unidos hacia una etapa política superior.

Una nueva cultura política requiere de la participación de todos para propiciar, con ánimo democrático y sin confrontaciones estériles, las reformas que reflejen y contribuyan a afirmar el nuevo perfil político nacional. . .

Ante esta incuestionable y prometedora realidad, es necesario adecuar las normas jurídicas a una política electoral moderna, para encontrar en ella las respuestas a los desafíos de la historia. . .

Debemos recordar que el Estado mexicano, como sociedad políticamente organizada, tiene como sustento esencial el concepto de la libertad. Libertad en toda su plenitud, pero complementada por la justicia y materializada en el amplio marco de la democracia. Siempre hemos creído en la justicia que hace a los hombres más libres, y en la libertad, que los hace más justos. . . "

A). - Representantes de la Comisión Especial.

El Secretario de Gobernación y  
 Presidente de la Comisión Especial  
 para la Consulta Pública sobre  
 Reforma Electoral y la Concertación  
 entre los Partidos Políticos Nacionales: C. Fernando Gutiérrez Barrios.

Comisionado de la H. Cámara de Senadores: Sen. Dr. Alfredo Toxqui Fernández de Lara.

Comisionado de la H. Cámara de Diputados: Dip. Lic. Miguel Montes García.

Comisionado del Partido Acción Nacional : Lic. Diego Fernández de Cevallos.

Comisionado del Partido Revolucionario -  
 Institucional : Dip. Lic. José Luis Lamadrid.

Comisionado del Partido Popular So-  
 cialista : Dip. Lic. Alfredo Reyes Contreras.

Comisionado del Partido Mexicano -  
 Socialista : Lic. Jorge Alcocer Villanueva.

Comisionado del Partido del Frente -  
 Cardenista de Reconstrucción Nacional: C. Víctor Vázquez López.

Comisionado del Partido Auténtico de  
 la Revolución Mexicana : Rpte. Lic. Adolfo Kunz Bolaños.

A continuación se extractan los temas de "Derechos Políticos y Representación Nacional" y "Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales", que son los que se relacionan con el tema de tesis presentado.

B). - Intervenciones de los Comisionados de los  
 Partidos Políticos Nacionales :

C. Lic. Jorge Alcocer Villanueva, del PMS. -

" . . . Porque si alguna lección propositiva hay que recoger, es la del - reclamo que unificó a millones de mexicanos en estos meses, exigiendo auténtica democracia electoral, exigiendo respeto a su voto, exigiendo - resultados verídicos, confiables y crebles. Vamos entonces con estos objetivos a la reforma.

El Partido Mexicano Socialista cree que mucho ganaremos todos los mexicanos, todos los partidos, si logramos hacer del sufragio efectivo la piedra de toque de nuestro sistema electoral. . . "

C. Asambleísta, Lic. Adolfo Kunz Bolaños, del PARM. -

" . . . El proceso electoral anterior demostró en forma fehaciente las - deficiencias e ineficiencias del Código Federal Electoral. Ésta resultó ser una Ley inadecuada para administrar el proceso electoral en nuestro país. Se limita a los partidos políticos en su actuación, principalmente a los partidos de oposición, que llegan a este proceso en condiciones de inferioridad en todos los organismos electorales, y en este aspecto la - Ley representó un retroceso en relación a la legislación anterior.

Este Código Federal Electoral permitió adulterar los resultados en muchos distritos, sin que hubiera posibilidad de aclarar y restituir el valor original de la votación. . . "

C. Dip. Lic. Alfredo Reyes Contreras, del PPS. -

" . . . El Partido Popular Socialista considera que aún con las limitaciones que se le imponen al actual proceso de Reforma Político-Electoral, se deben incorporar las normas para que el pueblo participe más en la designación de sus órganos de gobierno y el gobierno participe menos - en dicha designación. . .

. . . Toda reforma de carácter político-electoral, debe significar también el compromiso de respetar de manera escrupulosa y estricta la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones más importantes, como el Artículo 3º, el Artículo 27, el 123 y el - 130 . . . "

C. Víctor Vázquez López, del PFCRN. -

" . . . Por eso estamos hablando, en nuestro concepto, de una reforma profunda que afecte a las instituciones públicas de este país; esta reforma la celebraremos en unas nuevas circunstancias caracterizadas por un gran reclamo popular en su derecho legítimo de conducir al país y de nombrar a sus representantes; y también en las circunstancias de una - nueva correlación de fuerzas. . . "

C. Lic. Diego Fernández de Cevallos, del PAN. -

"... entendamos desde ahora, que si el primer paso será una reforma a fondo, el segundo será el respeto a la Ley y su cumplimiento; que no haya ilusos para que después no haya desilusionados. De nada servirá la mejor y más adelantada Ley, si no se sigue una conducta pública de partidos y ciudadanos con claro sentido moral. . .

. . . La unidad nacional que es, hoy por hoy, exigencia vital de México, sólo podrá darse con una buena Ley que se cumpla. "

C. Asamblefsta, Lic. Santiago Oñate Laborde, del PRI. -

". . . El Partido Revolucionario Institucional asume el reto de la modernidad democrática. Aspiramos a superar diferencias en aras de preservar la esencia y fin de los procesos electorales; asegurar que los gobernados elijan libremente a los gobernantes y les fijen también, un derrotero cierto para la conducción de la Nación.

Corresponsabilidad real, respeto, tolerancia y firmeza en la convicción democrática, son hoy patrimonio común de los partidos políticos nacionales; son hoy garantía de que aquí encontraremos un sistema electoral a la altura no sólo de las aspiraciones de los partidos, sino también y - por encima de todo, del pueblo de México, juez último e inapelable del sistema electoral. "

C). - Primera Audiencia Pública: 1º de febrero de 1989. -Derechos Políticos y Representación Nacional.C. Lic. Diego Fernández de Cevallos, del PAN. -

". . . participa sujeto a esa filosofía política, promueve la supresión de la ley injusta y el respeto al verdadero orden jurídico. Rechazamos las propuestas de cambio que se sustenten en la violencia y seguiremos en resistencia civilizada frente a todo abuso de poder. La grandeza de México en el concierto de las naciones nos obliga a recibir al siglo - XXI con un cambio de mentalidad en todos los órdenes; no podemos continuar, señores, con el círculo vicioso de reformas legales, procesos - fraudulentos y más reformas legales para más procesos de fraude. . . "

C. Sen. Julio Patiño, del PRI. -

". . . Partimos del reconocimiento al pluralismo ideológico que existe en el país y cuyo respeto consideramos esencial en una vida democrática. Por eso ha sido tesis fundamental de nuestro organismo político pro

mover la participación de las minorías y garantizar la expresión de -- todas las corrientes ideológicas. El perfeccionamiento de las instituciones democráticas debe apoyarse en la voluntad de la mayoría, pero sin disminuir ni la existencia, ni el ejercicio de los derechos de la minoría. . .

. . . Las reformas electorales han producido una mayor expresión plu ripartidista y una más vigorosa vida parlamentaria. Saludamos esta nue va realidad; sin embargo, no es posible soslayar que la nueva pluralidad ha impactado también de manera negativa la responsabilidad de los partidos políticos en el desarrollo de los debates y la discusión. . .

. . . De la misma manera, existe una distorsión o deficiencia en la ca lidad repres entativa de los diputados electos a través de la representación proporcional, pues estos últimos, sin necesidad de participar abier ta y directamente en la contienda electoral, con relativa facilidad acceden a la representación nacional. En consecuencia, mi partido propone continuar avanzando en la modernización política de la Cámara de Diputados, reorientando el trabajo interno, y reorganizando su estructura y funciona miento de manera tal, que dé cauce a su pluralidad política pero a la vez permita mayor capacidad en el ejercicio de sus atribuciones, mayor res ponsabilidad en el trabajo legislativo y más y mejor representatividad de sus miembros. . .

En la primera vertiente, el Senado es una representación profunda - de la riqueza del pluralismo regional que caracteriza a nuestro país. Así mismo, concreta los valores esenciales del federalismo, al encarnar el original Pacto Federal de los estados miembros. . . "

#### C. Dip. Profr. Armando Ibarra Garza, del PPS. -

" . . . Para el Partido Popular Socialista, el impulso de una verdadera reforma política democrática es de gran importancia para la vida del pue blo de México y para impulsar el lento desarrollo democrático en que se ha desenvuelto la vida de los mexicanos. . .

. . . El Partido Popular Socialista considera que no sólo debe reformarse el Código, sino que debe llevarse a cabo la reforma político-democrática.

. . . En consecuencia, el Partido Popular Socialista plantea las siguientes reflexiones : 1. Modificar la Constitución Política con la finalidad de que los partidos políticos sean los únicos protagonistas de procesos electorales, sin considerar al gobierno. . .

. . . los partidos políticos para la Constitución son iguales y de interés - público, y la Constitución no señala, ni prevé discriminación o eliminación de derechos para ningún partido. . .

... Con el control absoluto por parte del Gobierno de los organismos electorales, desde la Comisión Federal Electoral hasta las casillas electorales, se realizan maniobras que alteran substancialmente dichos procesos, al dejar en completa indefensión a los partidos políticos.

Se deben ampliar los derechos y facultades de los partidos políticos en los siguientes aspectos :

A) La integración de los órganos electorales, desde la casilla hasta la Comisión Federal Electoral, debe quedar encomendada a los partidos políticos.

B) Los partidos políticos deben tener el derecho para sustituir sin trabas y en todo tiempo a sus candidatos propuestos.

C) Ampliar de manera importante su presencia en los medios de difusión y que cuenten con espacios de comunicación suficientes en la prensa nacional y local, igualmente en la radio y televisión.

D) Que reciban prerrogativas suficientes en el ámbito tanto federal como en los estados para cumplir sus obligaciones constitucionales.

E) Facilitar la integración de frentes, coaliciones y el precepto de que dos o más partidos sin mediar coalición, puedan postular a un mismo candidato para llegar a la formación de un gobierno de democracia nacional, no solamente debe continuar en las leyes vigentes sino que debe profundizarse y ampliarse. . .

... El Partido Popular Socialista propone modificar la Constitución para establecer el Congreso Unicameral, desapareciendo la Cámara de Senadores. No tiene ningún sentido que ambas Cámaras puedan ser Cámaras de origen y que alguna de ellas se convierta en colegisladora, si la Cámara de Diputados es la única que representa al pueblo.

La integración de las Cámaras de Diputados federal y local, así como los ayuntamientos, deberán realizarse bajo el principio de la representación proporcional, para que refleje la verdadera presencia de los partidos en la vida política de nuestro país.

Proponemos modificar la Constitución Política de la República, para crear el Estado de Anáhuac en los límites que comprende ahora el Distrito Federal; y que las delegaciones pasen a formar municipalidades. Esto ha sido un reclamo legítimo de los habitantes del Distrito Federal y que el Gobierno se ha negado sistemáticamente a conceder los derechos políticos a estos ciudadanos.

En relación al Municipio, se deben establecer las medidas que fortalezcan la economía y su vida democrática. Si el Municipio es como se afirma : la célula de la sociedad, escuela de democracia; su gobierno, el ayuntamiento, debe contemplar los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Proponemos modificar la Constitución Política en su Artículo 115, pa-



para suprimir la gran cantidad de facultades otorgadas a las legislaturas locales, con la finalidad de hacer efectivo el principio de Municipio Libre" . . .

### C. Arnoldo Martínez Verdugo, del PMS .-

" . . . en la contrarreforma aprobada el 29 de diciembre de 1986, la Comisión Federal Electoral quedó integrada por 16 representantes del Partido Revolucionario Institucional de los 31 miembros que componían este aparato, con lo cual la voluntad priísta se convirtió en omnímoda. El so lo podía determinar sobre el organismo en su conjunto.

Es por esto que corresponde a la verdad afirmar, que el sistema electoral vigente está hecho con el objetivo único de garantizar la permanencia del Partido Revolucionario Institucional en el poder. No es por ello un sistema capaz de garantizar el sufragio efectivo de los mexicanos y menos aún de permitir alternancia en el poder. Es un caso único en el mundo, un residuo de los sistemas electorales más primitivos. Es el sistema de la manipulación de la voluntad popular. En resumen: un sistema fraudulento que los mexicanos ya no están dispuestos a seguir tolerando . . .

. . . Bajo las actuales normas constitucionales y legales, tanto federales como de los estados, es imposible garantizar la limpieza de los procesos electorales y el respeto irrestricto del sufragio popular. . .

. . . Las bases de este sistema electoral fueron elevadas en la contrarreforma de 1986 a la Constitución Política. Por ello mismo, cualquier reforma debe comenzar por la propia Constitución . . .

. . . La Reforma Electoral actual debe comenzar entregando a los ciudadanos y a los partidos el control pleno de los procesos electorales. Pero esto requiere suprimir del cuarto párrafo del Artículo 60 de la Constitución el principio de que "corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales" . . .

. . . Una de las fuentes directas de la manipulación de la voluntad ciudadana es el control que el Gobierno y su partido ejercen sobre el Registro Nacional de Electores. Debe cambiar de raíz el mecanismo del padrón que el Gobierno maneja en exclusiva. . .

. . . La afiliación colectiva de los sindicatos, organizaciones campesinas, de profesionales y de otro carácter a cualquier partido, es violatoria de los derechos individuales y sociales, desnaturaliza la función de las organizaciones sociales que, por su naturaleza, son políticamente plurales. La ley debe prohibir la afiliación colectiva de éstas a los partidos y garantizar la libertad de afiliación política de todos los ciudadanos sin excepción.

. . . Parte integrante de la reforma que proponemos, es la supresión - del sistema de autocalificación que establece el Artículo 60 de la Constitución, para las Cámaras de Diputados y de Senadores. . .

. . . El espectáculo vergonzoso de un sistema de información electoral secuestrado de toda vigilancia de los partidos y de la sociedad, que se convirtió en el medio principal de la manipulación y la falsificación de los verdaderos resultados electorales, no debe repetirse. Para ello se requiere que la Ley garantice a los partidos y a la opinión pública acceso oportuno y sin restricciones a toda la información, el mismo día de los comicios " . . .

C. Dip. Lic. Pedro Etienne Llano, del PFCRN. -

" . . . proponemos que se establezca el Registro Nacional de Ciudadanos en el que se inscribirán una sola vez al alcanzar la mayoría de edad y - estableciendo el control de ciudadanos activos desde el nivel municipal. El Registro sería un organismo autónomo y su actividad estaría vigilada por los partidos políticos nacionales. . .

Otro elemento que se ha constituido en auténtica traba para que la voluntad popular se exprese libremente sin coacciones ni manipulaciones, es la desproporción en el manejo de los tiempos y espacios en los medios. . .

. . . Es necesario simplificar el proceso y constituir las garantías que lo impidan o hagan difícil o con un alto costo político cualquier pretensión - de alterar los resultados electorales.

. . . Junto con estas reformas consideramos importante ampliar los derechos políticos del ciudadano, estableciendo los procedimientos del plebiscito y referéndum, con el propósito de propiciar una mayor participación en las cuestiones políticas y legislativas, que por su trascendencia requieren una movilización y consenso nacional. . .

. . . pensamos que es necesario avanzar hacia un sistema de representación proporcional plena en la Cámara de Diputados. El sistema proporcional permite que no se queden votantes sin representación. . .

El principio proporcional es también válido para avanzar en la integración de los cabildos municipales, nivel en el que es fundamental lograr que no se queden ciudadanos votantes sin su representación correspondiente. Cabe destacar al respecto, que algunas entidades federativas han incorporado este principio en sus disposiciones legales, observándose sus ventajas en el funcionamiento de los cabildos así integrados.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, manteniendo el principio de la representación paritaria de las entidades federativas, sería importante que también se expresara el desarrollo del Estado Federal moderno, incorporando a las nuevas entidades de interés público; es decir, los partidos políticos nacionales mediante el sistema de senadores de partido, en el que también se establecería el principio de representación paritaria". . .

C. Asambleísta, Lic. Adolfo Kunz Bolaños, del PARM. -

" . . . Muchas son las propuestas que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana habrá de aportar para lograr una legislación electoral - confiable, destacan entre ellas:

- 1) Representación igualitaria para los partidos políticos en los órganos - electorales;
- 2) Manejo del padrón electoral por los partidos políticos;
- 3) Transparencia del origen y aplicación de los recursos que maneja la - Comisión Federal Electoral, debiendo aplicarse de manera justa y equi - tativa, en apoyo de los partidos;
- 4) Uso igualitario también respecto a los medios de comunicación e incre - mento de tiempo;
- 5) Nueva credencial de elector con fotografía e infalsificable;
- 6) Aumentar las facultades del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de manera que resulte operante al hacer obligatorias sus resoluciones;
- 7) Implementar las sanciones que deberán aplicarse a todos los que vio - len las normas electorales, equiparándolas a los delitos de fraude y - robo con agravantes;
- 8) Simplificación de los requisitos para el registro de los representantes de los partidos y candidatos ante las casillas;
- 9) Elaboración de un padrón electoral infalsificable, mediante la creación de la Cédula Nacional de Identidad;
- 10) Reconocer como facultades expresas de la Comisión Federal Electoral, la designación del director y del secretario general del Registro Nacio - nal de Electores, entre muchas otras, que serán abordadas oportuna - mente." . . .

C. Dr. Arnaldo Córdova. -

" . . . Las elecciones del 6 de julio constituyen un gran pronunciamiento - popular por la democratización de las instituciones y de la vida política - del país. Prueba de ello es la amplia y consistente pluralidad manifesta - da en el voto ciudadano. Pese al primitivismo del sistema electoral, a la - presencia generalizada e inocultable del fraude, a la falta de garantías pa - ra que los ciudadanos expresaran libremente sus preferencias electorales, a las limitaciones que se impusieron a los partidos de oposición para parti - cipar en el desarrollo y vigilancia de las elecciones y a la grosera manipu - lación final de las votaciones, los mexicanos, tal vez por primera ocasión en su historia, pudieron expresarse masivamente por diferentes opciones

políticas, rechazando la anquilosada tradición del unipartidismo oficialista y convirtiendo las elecciones en un auténtico plebiscito por la democracia.

Las mismas elecciones, sin embargo, pusieron al desnudo los defectos y el atraso del sistema electoral, el predominio de prácticas viciosas sobre una legalidad endeble, imprevisora e ineficaz, y la necesidad absolutamente inaplazable de reformar y poner las instituciones electorales a la altura de los reclamos democratizadores del pueblo mexicano . . .

. . . Nadie puede aceptar responsablemente que los altísimos índices de abstencionismo que se registran en todas las elecciones federales o locales, incluidas las del 6 de julio de 1988, son un hecho irrelevante o carente de implicaciones graves. Cuando los ciudadanos pierden la noción de las instituciones a través de las cuales pueden expresar su voluntad, se está a un paso del desastre. . .

. . . El que la izquierda se esté acostumbrando cada vez más a la lucha electoral y el que se haya formado la Corriente Democrática en el Partido Revolucionario Institucional, son sólo dos ejemplos de la acción transformadora de la Reforma Política. . .

La introducción del sistema de proporcionalidad ha sido un avance en la medida en que ha ampliado y dado consistencia a una representación política más plural. Gracias a ella, un antiguo sector de la izquierda pudo entrar en el ámbito institucional y legal de la lucha por el poder del Estado. . .

. . . Si de verdad se piensa en una efectiva representación nacional, el camino evidentemente, no consiste en suprimir la proporcional, sino en eliminar el sistema de elección por mayoría relativa o uninominal. . .

. . . Aun en el sistema mixto, la elección por mayoría relativa da lugar a injusticias y anomalías que chocan con el proceso de democratización en curso, como sucede con el Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, que, siendo un partido minoritario en las urnas, tiene la mayoría absoluta de los puestos de representación popular. . .

. . . El modo como se integró el Senado, nos muestra un monstruoso caso de sobrerrepresentación de un partido o, en todo caso, de falta de una auténtica representación nacional. Como ha hecho notar José Woldenberg, el Partido Revolucionario Institucional, con el 52% de los votos, tiene el 93.7% de los senadores, es decir, 60 de 64; el Partido Acción Nacional con más del 18% de la votación, no tiene representación; mientras que el Frente Democrático Nacional, con más del 30% de votos, sólo tiene el 6.2% de los senadores, vale decir, 4 de 64.

Muchos pensamos que el Senado, es una institución que, por inútil, debe desaparecer en México. . .

... Si se piensa que el Senado debe permanecer, resulta incuestionable la necesidad de democratizarlo, haciéndolo más representativo de lo que es hoy . . . "

C. Dr. Rafael Segovia. -

" . . . Partamos pues de que no hay una teoría capaz de animar sin equivocación alguna, una doctrina de la representación nacional. . . "

... La mejor elección es aquella capaz de reducir la distancia entre el elector y el candidato. . .

... una representación estrictamente mayoritaria conduce a desperdiciar lo que es parte de la voluntad de los electores; un sistema puramente proporcional lleva a sustituir o al menos a adulterar esta misma voluntad. . .

... Los partidos ejercen su voluntad interna de manera poco democrática como sucede con los gobiernos, porque la política, la estrategia y la táctica políticas, así lo exigen, no se puede someter en todos los casos la efectividad a los principios democráticos. . .

... Dado lo expuesto, creo que los partidos son un mal necesario de la democracia y como todos los males deben ser sometidos, dado que no -- hay vacuna contra ellos, a la vigilancia ciudadana permanente y no sólo a la del voto. . . "

C. Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. -

" . . . La energía política, que las elecciones federales de 1988 han liberado, no puede ser ya contenida por las viejas y medrosas tesis del "aún no es tiempo"; del México todavía inmaduro para la democracia. . . "

... Considero también que no han de perseguirse innovaciones drásticas y maximalistas del Código Federal Electoral, que rompen con lo que sociedad y Gobierno han aprendido para asegurar la equidad y transparencia -- del proceso electoral y lanzan, en cambio, a experimentos inciertos de -- competición, sufragio y calificación que, si una vez más fracasan, erosionarán la legitimidad y aumentarán la tensión de los conflictos políticos. . . "

... quisiera simplemente recordar que característica esencial del régimen democrático es la división de poderes y que para la vitalidad de la -- "República representativa, democrática y federal", será decisivo recuperar la centralidad política del Legislativo. Es enteramente explicable el predominio del Ejecutivo Federal y la idea arraigada de una presidencia fuerte y con iniciativa en nuestro país. . .

... es necesario para la expansión y consolidación del régimen democrático, que el Legislativo sea un mediador más activo entre gobierno y sociedad, traduciendo en normas e instituciones generales, las iniciativas --

de los grupos sociales que muestran interés en la detección y tratamiento de los problemas públicos y superan el simple cálculo de sus ventajas particulares. La tradicional reserva y subordinación del Legislativo no contribuye a enriquecer la idea del partido político y el sentido de la elección de Representantes. . . . "

### C. Lic. Jaime González Graf. -

" . . . Hemos de privilegiar la concepción de la democracia como forma de gobierno en la que el pueblo elige a sus gobernantes; . . . La democracia no es solamente política, lo es también económica y cultural. Por ello necesariamente es adjetivada cuando busca la equidad y la justicia.

A la búsqueda de la libertad, hace tiempo que los mexicanos superamos viejas formas de gobierno de base jurídica autoritaria. . .

. . . la soberanía no es asunto de la voluntad divina, es asunto de la participación ciudadana. . .

. . . Para evitar en lo posible la arbitrariedad del gobernante elegido aceptamos el principio de los pesos y contrapesos. Pero no lo hemos ejercido a cabalidad, le hemos dado preponderancia al Poder Ejecutivo en el presidencialismo imperante. . .

. . . Como la participación política no se organiza sola, también consagramos recientemente el papel de los partidos políticos. Cada vez les damos más espacio en la administración de la democracia, pero aún es insuficiente. . . la democracia no se agota en la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes, comprende también la participación del pueblo en la distribución de la riqueza social. No solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. . .

. . . hemos creado una democracia compleja. Por eso ahora estamos embrollados. Necesitamos volver a simplificar el problema. Tenemos que retomar lo básico: lo relativo a la legitimación de los actos dirigidos a la elección de nuestros gobernantes, objetivo original y más genuino de la democracia.

Como sociedad perteneciente al mundo occidental, descubrimos que la democracia directa no es viable. La dificultan, por un lado, la complejidad social, y por otro, las dimensiones nacionales.

Para superar las dificultades de la democracia directa hacemos uso de la representación. Hermosa teoría que tiene una limitación: convierte a la lucha política en asunto de iniciados. Restringe la participación del pueblo al ejercicio del voto.

. . . La representación no sólo sustituye a la democracia directa, también elimina el papel de la violencia de la masa enardecida. . .

". . . La vida política de la Nación entre el movimiento de 1968 y las elecciones de julio de 1988, plantea cada vez con más fuerza los problemas, de tal manera que se vuelven conciencia ciudadana. Efectivamente, en México se viven presiones democráticas.

La sociedad mexicana ha evolucionado. Estaba desorganizada, ahora se ha estructurado mejor en un conjunto de clases sociales modernas, producto de la urbanización y la industrialización.

La pluralidad social, por estos fenómenos promovida, se ha convertido ya en pluralismo político. Las diferencias y las divergencias ideológicas y políticas, legítimas y protegidas por el Derecho, están a la búsqueda de espacios de participación. La sociedad mexicana se ha organizado ya en un conjunto de partidos políticos plurales, que luchan por lo más básico de la democracia. No se conforman ya con una democracia social administrada desde el poder del Estado. Legítimamente pretenden el respeto de la voluntad popular en la elección de los gobernantes, para tener ellos la oportunidad de administrar la democracia social desde el Estado.

El problema de la democracia mexicana no es un problema relativo a la consagración de los derechos políticos. Están consagrados. Son jurídicamente vigentes. Frecuentemente lo único que falta es su eficacia. Que sean respetados y protegidos a cabalidad.

El problema de la democracia en México no es de derecho, es de hecho. Es de voluntad política para el establecimiento de reglas para la elección de los gobernantes, de tal manera que el resultado del proceso obtenga la más absoluta credibilidad y legitimación jurídica, social y política. El problema de la democracia en México, es establecer normas que eviten que un partido pueda monopolizar el poder, no en función de su fuerza, que sería legítimo, sino monopolizar el poder en contra de la voluntad ciudadana, porque cuente con los recursos para mostrar resultados electorales falsos, que eludan la necesidad de compartir el poder y la rotación de los partidos en el gobierno. Por eso es tan trascendente la reforma del Código Federal Electoral.

. . . para resolver este problema hay que atender antes que nada dos asuntos básicos que, claramente reglamentados, empujarán una reforma integral del Código que atienda puntualmente a las presiones sociales para el perfeccionamiento de nuestra democracia. Esos asuntos son la representación del pluralismo social en los órganos legislativos y la legitimidad de los gobernantes elegidos. . .

. . . tenemos que aceptar también que cada clase social, que cada grupo de presión, que cada partido, tiene una visión propia de lo que es el interés de la Nación. . .

. . . ¿Cómo alcanzar mejor la representación de los múltiples intereses de una sociedad en transición de rural a urbana, heterogénea hasta el extremo en sus sustentos culturales, aún en proceso de consolidación de sus clases

sociales, y por lo tanto, de una diversidad de intereses tal que encuen-  
tran incluso una expresión regional ?

Nación mosaico de culturas. Mosaico de naciones somos todavía.  
¿Es conveniente la pulverización al infinito de los partidos políticos, -  
para que encuentren representación satisfactoria tan diversos intere-  
ses ?

Estas preguntas nos llevan a plantear dos problemas concretos :

- 1). ¿Qué facilidades hay que otorgar para la formación y reconocimiento de los partidos políticos ? ¿Qué representación hay que dar a las minorías ?
- 2). ¿Qué principio de representación debe regir nuestro sistema: el de mayoría absoluta, el de mayoría relativa, o el de proporcionalidad? ¿Proporcionalidad en qué medida, con qué fórmula ?

Las dos preguntas se hermanan en un principio político descubier-  
to en el ejercicio de la representación proporcional: ésta promueve la  
pulverización de los partidos en múltiples agrupaciones que tienden a  
ser débiles; lo que para ellas resulta de poca importancia, porque fi-  
nalmente todas alcanzan a verse representadas con una pequeña propor-  
ción de los votos. En cambio, los principios de mayoría absoluta y de  
mayoría relativa, promueven la formación de pocos partidos fuertes.  
Han sido la base del bipartidismo de algunas naciones.

. . . La representación proporcional pura nos llevaría a la pulveriza-  
ción política, lo que sería un obstáculo para el proceso de integración  
de la identidad nacional, que aún ahora nos ocupa.

Proponemos un punto medio. Hasta ahora en la legislación hay sabi-  
duría al hacer convivir los principios de mayoría relativa y de represen-  
tación proporcional. Sigamos buscando un equilibrio y además otorgue-  
mos un espacio a su expresión regional.

Legislemos para abrir la oportunidad a la existencia de partidos re-  
gionales que actúen en los procesos locales, pero con la condición de  
que sólo podrán actuar en elecciones federales en coalición expresa con  
un partido político nacional.

Legislemos para que el equilibrio de la representación entre la ma-  
yoría y las minorías se aproxime a la integración por mitades de la Cá-  
mara de Diputados. De quinientos diputados, que trescientos sean de ma-  
yoría relativa y doscientos que representen a las minorías, pero con la  
técnica de elegir como diputado de minoría al segundo lugar de cada dis-  
trito, eliminando del reparto los cien distritos donde el segundo lugar re-  
cibió menor porcentaje de votos.

No se trataría de una representación proporcional estricta, sino de  
una representación de las minorías, tomando en cuenta que, en nuestro



país, diversas corrientes han obtenido diferente fuerza en las distintas regiones. Se tendrían como beneficios que todos los partidos se verían representados, sería posible la integración de una mayoría absoluta, y al mismo tiempo se tendería a evitar la pulverización partidaria.

Simultáneamente, esta solución eliminaría el problema del anonimato de los candidatos de representación proporcional, que de acuerdo con los ordenamientos actuales, son postulados en una lista abigarrada y -- por regla general desconocida. . .

. . . propongamos los principios elementales que harían posible la competitividad al ser incorporados en la legislación :

- 1). Una comisión Federal Electoral y comisiones electorales estatales, de conformación paritaria con todos los partidos, presididos por el Secretario de Gobernación de cada nivel.
- 2). Un padrón electoral conformado mediante la acción conjunta de los partidos, con base en la voluntad ciudadana de participar, bajo el principio del acreditamiento de la ciudadanía como condición del registro, con carácter de identificación (por supuesto esto significaría perderle el miedo a un abstencionismo que igualmente apoya que reprobaba).
- 3). Nombramiento de los funcionarios electorales por consenso de los partidos.
- 4). Recuento y escrutinio transparentes y públicos.
- 5). Anuncio de los resultados el mismo día de la elección; por tanto,
- 6). Calificación por los organismos electorales paritarios, eliminando la autocalificación; por último;
- 7). Un tribunal electoral integrado por ministros nombrados por consenso de los partidos, cuyas resoluciones sean inapelables". . .

D. - Segunda Audiencia Pública: 8 de febrero de 1989.

Derechos Políticos y Representación Nacional. -

C. Dip. Dr. Antonio Martínez Baez. -

" . . . No debemos olvidar que en una democracia "representativa", no son los integrantes de la población en su totalidad ni aislados e individualmente, quienes ejercen las funciones del poder; sino que los "derechos políticos" corresponden o son atribuidos a una parte o sección de hombres y mujeres que tienen la calidad de "nacionales"; esto es, a los que tradicionalmente en México se denomina "ciudadanos", quienes integran en su conjunto un órgano político, el "electorado" . . . :

. . . La soberanía nacional, conforme lo declara el Artículo 39 de la Constitución Política Federal, "reside esencial y originariamente en el pueblo". Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Pero esa soberanía, en virtud del sistema de la democracia "representativa", no se ejerce directa o inmediatamente por su titular: . . .

C. Dr. Emilio O. Rabasa. -

. . . Mi intervención se concretará sólo a tres cuestiones, todas ellas referidas a la perspectiva y consecuencias externas de nuestro sistema electoral. Ellas son:

- 1). Política exterior y composición del Senado.
- 2). Voto de los mexicanos en el extranjero, y
- 3). Derechos políticos y organismos internacionales.

. . . El breve análisis anterior destaca la decisiva concurrencia del Senado con respecto a la política exterior y su clara corresponsabilidad en varios de los actos de esa política. No es un órgano pasivo, es un instrumento participativo. Tan importantes menesteres mejor se cumplen, creo yo, dentro de una asamblea pluripartidista. Si los asuntos políticos internos hoy se debaten en una tribuna plural, bien está que ese mismo entorno prevalezca en tratándose de las cuestiones internacionales.

. . . 2) Voto de los mexicanos en el extranjero: En el pasado, principalmente tres razones habían o han impedido el voto de los mexicanos en el extranjero: una constitucional, la otra demográfica y, por último, la relativa a medios de comunicación.

La constitucional se refiere a una interpretación, quizá restrictiva, de la fracción III del Artículo 36 que establece como obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. En virtud de que esos mexicanos en el extranjero no residen en ningún "distrito electoral", sobre este punto creo que es necesario reformar la Constitución o realizar alguna interpretación --distinta. . .

. . . En tratándose de derechos políticos, la cuestión más sensitiva, importante y controvertida es la relativa a la incompatibilidad que pueda surgir entre la actuación de un organismo internacional y la soberanía nacional. . .

. . . La propia Carta Máxima, conforme a la recién reformada fracción X del Artículo 89, establece los principios normativos fundamentales de nuestra política exterior. Los dos primeros son: la autodeterminación --del pueblo y la no intervención. . .

. . . Sólo los pueblos que no saben o no pueden manejar, en exclusividad, su propia democracia, no se la merecen. "

C. Dra. Jacqueline Peschard,-

" . . . Una vez más, como hace menos de tres años, los mexicanos estamos en proceso de reformar nuestra legislación electoral para el propósito de avanzar en la democratización de nuestra vida política. Sin embargo, en este breve lapso, nuestro sistema electoral y el ambiente político en su conjunto, han experimentado cambios importantes que dotan a la actual consulta de un significado y responsabilidad particulares.

. . . En medio de una profunda crisis económica que ha abatido los niveles de vida de las grandes mayorías, así como de la caída de la credibilidad del Gobierno y del prestigio del partido dominante, los mexicanos optaron por expresar su inconformidad y descontento a través del canal institucional de las elecciones, dando con ello muestras de sensibilidad y madurez cívicas. . .

. . . Por primera vez, el Partido Revolucionario Institucional perdió la elección presidencial en cinco entidades y en tres más no alcanzó la mayoría absoluta de los votos. . .

. . . A pesar de que el fraude tan aclamado no pudo probarse, ello no revirtió la convicción de que se había cometido. No olvidemos que en política, las interpretaciones tienen consecuencias reales; la legalidad fue cuestionada y la legitimidad del Gobierno emanado de la jornada del 6 de julio, se vio mermada.

Todas estas circunstancias han llevado a que el Gobierno, como los partidos políticos y los ciudadanos, reconozcan el imperativo de reformular el marco normativo de las contiendas para responder al clamor por "democracia electoral, ya" . . .

. . . En mi opinión son tres los grandes campos en los que debe incidir el empuje democratizador: en el terreno de las instituciones políticas, en el del ligamen entre gobernados y gobernantes y en el de la cultura política. . .

. . . La voluntad popular se manifestó a favor de un régimen de partidos, ni pulverizado, ni de opciones extremas. Sin embargo, los resultados electorales mostraron que la fuerza numérica que alcanzaron algunos partidos no se corresponde con su arraigo y penetración social, es decir, su representatividad es aún circunstancial y poco asentada. . .

El valor del pluralismo ha cobrado carta de naturalización en el país y se ha instalado ya en la Cámara de Diputados, lo cual es sin duda un gran avance. . .

La crecida oposición sigue estando atada al sentimiento de impotencia frente al partido dominante que se resiste a abandonar sus viejas prácticas de imposición y avasallamiento. . .

. . . Esta situación no sólo impide que se eleve el nivel del debate parlamentario, sino que incluso amenaza con crear situaciones de ingobernabilidad.

La democracia es también un asunto de equilibrio. Demanda pluralismo junto con capacidad efectiva para conformar un gobierno de mayoría, participación ciudadana, pero consciente, responsable y siempre tolerante de las concepciones divergentes. Sólo instituciones sólidas pueden sustentar estos postulados. Para que esto llegue a consumarse, hay que transformar concepciones y actitudes acerca del quehacer político, es decir, debe cambiar la cultura política de gobernadores y gobernantes. Es indispensable que los gobernados remontemos nuestra cultura de la ilegalidad, esto es, la convicción de que la ley no se cumple; y que los gobernantes hagan lo mismo con su cultura legalista que moldea las disposiciones normativas a su personal conveniencia. . .

. . . Considero en primer término que debe cancelarse la prescripción de la mayoría forzada que consigna el Artículo 54 Constitucional, ya que si no es aconsejable en otras latitudes, tanto menos en un sistema presidencialista como el nuestro.

Sin embargo, pienso que debe conservarse el esquema mixto de escrutinio para combinar las bondades de los dos grandes modelos . . .

Si de lo que se trata en última instancia es de estimular el involucramiento de la sociedad con su institución de representación por excelencia, el modelo mayoritario, además de claro y comprensible privilegia la relación entre electores y legisladores. Dado el elemento deformador de la opinión pública que contiene, debe acompañarse del correctivo de la regla proporcional.

No me parece pertinente implantar en su totalidad el sistema de representación proporcional que concede amplia discrecionalidad a los aparatos partidarios en la definición de las diputaciones, al menos mientras las dos terceras partes de los partidos que hoy cuentan con registro sigan en proceso de definir su propia personalidad y el carácter específico de la opción que dicen representar.

Ya que la combinación de los principios de mayoría y proporcionalidad no está reñida con la aspiración de una más justa representación de los electores, creo que deben revisarse las fórmulas electorales para eliminar inclinaciones paternalistas, cuando no francamente unilaterales en relación a las minorías más débiles.

En este mismo espíritu, ya no se justifica que el Senado de la República tenga 94% de representantes priistas, apoyados en el 52% de los votos, sobre todo si se pretende que se convierta en un órgano respetable y útil. Para abrir la Cámara Alta a las minorías sólo hay que aumentar a tres el número de senadores por cada entidad federativa. Dos de ellos serían elegidos por representación mayoritaria y el tercero por la vía del cociente resultante del total de votos nacionales entre los 96 escaños. La distribución de los mismos se haría restando a cada partido los asientos de mayoría y respetando la fuerza relativa de cada cual en las diferentes entidades, siempre y cuando no hubiesen obtenido en ellas la representación mayoritaria. . .

C. Francisco Hernández Juárez. -

"... El tema de los derechos y de la representación política constituye grandes constantes en la reflexión sobre el poder. . .

Ello se debe a que hablar de derechos políticos y de representatividad, se asocia inevitablemente al problema de la democracia, y de ésta como manifestación elocuente del proceso de modernización política que enfrenta México, en relación con el cual los distintos actores políticos, - sin excluir al Gobierno, han tomado y siguen tomando diversas actitudes que habrán sin duda de derivar en un conjunto de convergencias que hagan de la modernización política más que un tema, más que un problema, un consenso nacional.

Los derechos políticos, la participación, la representatividad y la democracia son cuestiones que interesan de manera muy especial a las organizaciones sociales, han sido para ellas, en la historia, los instrumentos cotidianos de su desenvolvimiento y de su existencia misma. . .

. . . Para las organizaciones sociales, los derechos políticos, la representatividad y la democracia, son ya, más que todo, derechos sociales. La propia Constitución General de la República no ha dejado de ser sino un código de derechos sociales. El derecho político, en su más pura expresión, es el derecho de las organizaciones a participar en la política y a tener representación en ella, como actividad social por excelencia.

. . . Es tarea impostergable de Gobierno y partidos, ponerse a la altura de las exigencias sociales que el momento histórico obliga. . .

. . . Es deber de los partidos dar prioridad a convertirse en fuerzas - auténticamente representativas de intereses sociales y por qué no, de clases y de estratos sociales. . .

. . . Avanzar en la democracia de la sociedad como un derecho político requiere de una nueva convivencia política participativa, equitativa y - más que responsable, corresponsable. . .

. . . La democracia se manifiesta en todos los aspectos del quehacer - político. . . "

C. Dr. José María Calderón Rodríguez. -

"... La profunda separación entre sociedad y política, agudizada en los últimos tiempos, ha dejado a nuestra sociedad, como nunca antes, - más compleja, diversificada, dinámica y sofisticada sin interlocutores institucionales. . .

... ¿Qué órganos de intermediación políticos existen en la relación entre ciudadanos y gobierno cuando el abstencionismo alcanza cifras del 50 al 90% o cuando el sufragio es escamoteado, intercambiado, negociado o simplemente no contabilizado ? . . .

... Partidos políticos y democracia: ¿De un régimen de partido único a un sistema pluripartidista? Los partidos políticos son necesarios a la democracia y no como un mal necesario, sino quizá como una parte que le es imprescindible. Es evidente, también, que si bien la democracia no se agota en los partidos políticos, sin ellos la democracia tampoco existiría.

Así, cuando la democracia no existe, no se puede pensar que al Estado de partidos sirva de alternativa el Estado antipartido o el Estado sin partido. Por lo general, el pluripartidismo tiene su contraparte en el partido único, en el monopartidismo y no en la inexistencia de partido. . .

... el problema del partido político tenemos que verlo en grande, con mucho respiro, circunstancia que nos obliga a revisar con profundidad y mucha seriedad las relaciones entre la sociedad, el sistema político, los partidos políticos y el sistema electoral. . .

... Hoy, y a lo largo de veinte años, la sociedad se le ha escurrido al Estado y a sus instituciones y ha conformado una vigorosa, demandante y plural comunidad nacional que no puede seguir siendo encapsulada en una sola parcialidad política. . .

... La sociedad mexicana realizó el 6 de julio de 1988, la revolución einsteiniana de la política al rechazar el sistema de partido único y demandar la estructuración de un régimen de partidos. . .

... Para construir el pasaje de un régimen de partido único predominante a otro de carácter pluripartidista, el sistema electoral adquiere un rango estratégico, pues constituye la piedra de toque en la conformación de un nuevo sistema político. . .

... los tiempos entre cada "reforma electoral" se acortan: primero fueron trece años (de 1964 a 1977); después fueron nueve (de 1977 a 1986) y ahora apenas tres (de 1986 a 1989)... por razones de inteligencia política, y porque todos los que aquí estamos tenemos muchas otras cosas que hacer, bien vale la pena tomarse en serio para que en lugar de una "reforma electoral" se dé inicio a la construcción de un nuevo diseño de relaciones políticas entre ciudadanos y poder público. . .

... Para construir al sistema electoral la ingeniería política se torna indispensable. Hasta ahora, el instrumento tradicional de la ingeniería política es y ha sido la construcción, el mantenimiento y la modificación de la Constitución. Sin embargo, la eficacia de la terapia constitucional después de las amplias y quizá inútiles transformaciones realizadas en 1983 y 1986, ha provocado un difuso escepticismo. . .

... Si en México estuviéramos dispuestos a realizar el tránsito de un

sistema unipartidista a otro de naturaleza pluripartidista, el sistema electoral deberá ser el proporcional, para dar pie tanto a la consolidación de los partidos de masa como a la conformación de un sistema partidario plural . . . "

### C. Jesús Hernández Barbosa, del PDM. -

"... No puede haber Reforma Política efectiva si no precisamos antes nuestra concepción del ser humano, pues un sistema político sólo refleja en sus actuaciones la idea que tiene del hombre. . .

. . . El derecho, deber que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, es la fundamentación de la representación nacional, pues el sistema de partido único, que sólo existió en la mente de unos cuantos engolosinados con el poder, que les impedía ver el rechazo de que eran objeto por parte de una gran mayoría silenciosa, apática, que se abstenía de participar en los procesos electorales y que hoy con la -- fuerza del poder ciudadano, se ha destruido este mito y pugna por transformar el marco jurídico electoral para lograr una auténtica representación nacional. . .

. . . Tradicionalmente se ha entendido que la representación nacional se da en el sistema bicameral, es decir, a través de la elección de diputados y senadores, mediante los cuales se refleja la representación político-ideológica y la representación de las entidades federativas, pero hoy es importante alcanzar un nivel más alto en la representación nacional a través de :

La representación política por el poder,  
La representación política ante el poder, y  
La representación política en el poder.

La representación política por el poder debe darse cuando la autoridad actúa en nombre de la sociedad que gobierna, respetando y promoviendo los valores nacionales e históricos, interpretando sus deseos y promoviendo el bien de la comunidad por encima de los intereses personales y partidistas; esta representación política es lo que da legitimidad a la autoridad en el ejercicio del gobierno.

La representación política ante el poder, implica la existencia de organizaciones intermedias, profesionales, cívicas, políticas, partidos y sindicatos fuertes y representativos de la sociedad, para manifestar la pluralidad de la sociedad ante la unidad del poder en que debe representarse ella misma . . .

Y por último, la representación política nacional en el poder, que conduce a un gobierno plural, representativo, característico de las democracias modernas, que genera una ligazón entre la sociedad y el Es-

tado, que va desde la mera consulta hasta la participación activa en el ejercicio del poder.

Esta representación política nacional en el poder debe manifestarse más ampliamente en el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tanto a nivel federal, estatal y municipal.

En el Poder Ejecutivo, en sus tres niveles, elevando a rango constitucional la presencia de la sociedad organizada a través de asociaciones y partidos políticos en el desempeño de actividades de beneficio a la comunidad dentro de un gobierno plural, que respete y atienda a las mayorías y a las minorías.

En el Poder Legislativo, desapareciendo las diputaciones de mayoría, para dar lugar a la integración de una Cámara de Representación proporcional que capte con fidelidad la pluralidad del pueblo mexicano.

Y en la Cámara de Senadores, ampliando el número de representantes de cada entidad federativa, para cubrir con tres senadores la representación de cada Estado y con senadores de partido para lograr la representación ideológico-política que existe en cada uno de ellos.

El Distrito Federal, merece mención aparte, pues es inconcebible y atentatorio a la dignidad de los ciudadanos, el no poder elegir libremente a sus gobernantes, y escasamente, en la Asamblea de Representantes se les da migajas de participación ciudadana.

El Distrito Federal debe transformarse en el Estado del Anáhuac, con autoridades democráticamente electas para dar la representatividad política al asentamiento donde está la más grande concentración humana. . . "

. . . Las leyes Orgánicas Municipales, deberán sujetarse al espíritu de la reforma al 115 Constitucional, que desde 1975 marcó los primeros pasos de la representación política, al señalar que la integración de los ayuntamientos deberá hacerse mediante elección de regidores bajo el principio de representación proporcional, eliminando los regidores de mayoría, es vergonzante la poca atención de las legislaturas estatales, salvo honrosas excepciones, que han prestado a esta Reforma trascendente. . . "

E).- Tercera Audiencia Pública: 15 de febrero de 1989.

Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales. -

C. Lic. Javier Livas Cantú. -



" Los partidos son organizaciones que ayudan a pensar y a estructurar las ideas políticas para convertirlas en actividades de provecho en favor de la comunidad y sus individuos. Su actuación tiene que ver con un tema político fundamental: la formación de la voluntad del Estado. . .

. . . Desde hace siglos, la ciencia política ha solucionado el problema de la formación de la voluntad del Estado poniendo en práctica la noción de la separación de poderes. Esta se considera ampliamente como un prerrequisito de buen gobierno, salvo en México. . .

. . . El Congreso debe ser la real pensante por excelencia, y el Ejecutivo debe ser un actor cumpliendo estrictamente un papel predeterminado. Pero los guiones originales de cada poder han sido borrados. El Congreso está actualmente incapacitado para pensar. El Ejecutivo ha absorbido y acaparado ambas funciones. El resultado externo de esta de generación en la labor de gobierno todos lo conocemos: corrupción, ineficiencia, desperdicio y entropía (disipación de energía aprovechable).

La intromisión del Ejecutivo como órgano pensante en el primer nivel de gobierno ha dado al traste con toda la teoría y la práctica constitucional. Y el Congreso, como órgano pensante, se ha atrofiado. La composición pluripartidista del Congreso no ha logrado convertir a éste en un órgano colegiado verdaderamente pensante.

La disciplina partidista y las mayorías mecánicas eliminan la capacidad de pensar de los diputados en forma individual y el Congreso es anulado como un conmutador de ideas. Queda trunca la misión principal del Congreso: explorar ideas con entera libertad, aprobar leyes, marcar rumbos, encomendar tareas al Ejecutivo y vigilar su actuación. . .

. . . Los partidos políticos pueden y deben ser los vehículos para restituirle al Estado su capacidad de ser pensante. . .

En un Estado democrático, los partidos políticos, como organizaciones pensantes y actuantes contribuyen a la organización y estructuración del Estado mismo. Además, preparan ciudadanos para defender su libertad en la vida pública.

En cambio, en un Estado de partido hegemónico, los partidos corren el riesgo de ser sólo comparsas del régimen, si bien involuntariamente. El Gobierno, posesionado de los mecanismos legislativos del Estado, les exige estructura porque toda estructura facilita el control. El Estado autoritario construye su poder sobre la base de la desesperanza y la sumisión. . .

. . . Considerando el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional, las leyes son sólo instrumentos para conservar su poder.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, por ejemplo, instrumentó una serie de medidas que contribuyeron a fortalecer al Partido Revolucionario Institucional, entre otras, las siguientes:

- 1° - Creó una multiplicidad de partidos. - Se trata de la vieja fórmula: divide y vencerás. El Gobierno otorgó subsidios abiertos y encubiertos a partidos que no cumplían siquiera con los mínimos requisitos que la Ley les había impuesto.
- 2° - Dispersó a los partidos en un amplio espectro ideológico. - El Partido Revolucionario Institucional, se ubicó en el centro sin poner en práctica una ideología definida.
- 3° - Burocratizó a los partidos. - El Gobierno impuso a los partidos políticos una serie de requisitos que estaban por encima de su capacidad organizativa; el resultado fue la burocratización y la centralización de los partidos. El Partido Revolucionario Institucional enfermó a los partidos de oposición de lo mismo que estaba enfermo el Partido Revolucionario Institucional.
- 4° - Fortaleció a partidos satélites o paleros. - El Gobierno auspició a algunos partidos para que le presentaran una oposición ficticia pero leal. El Partido Acción Nacional, que no necesitaba Reforma Política, sólo respeto al voto, fue su víctima.
- 5° - Eliminó los liderazgos individuales. - El control sobre el proceso electoral permitió al Partido Revolucionario Institucional escoger a su oposición, destruyendo selectivamente a quienes mostraron, en su momento, mayor liderazgo. El síndrome de perdedores invadió a la oposición. Las diputaciones federales plurinominales otorgadas carecen de poder real.
- 6° - Eliminó virtualmente las candidaturas independientes. - En un país en que nunca ha habido, sino excepcionalmente, elecciones limpias, brincarse la etapa de las elecciones limpias basadas en liderazgos personales es una buena manera de retardar el proceso de concientización de la ciudadanía. Es difícil que se cree lealtad hacia un partido que no gana elecciones, ni tiene jamás oportunidad de ejercer el poder. Por ello el Gobierno prefirió institucionalizar la vida partidaria que permitir liderazgos.
- 7° - Impuso e hizo atractivas las diputaciones plurinominales. - La alteración de resultados en materia de diputaciones plurinominales es muestra del interés del Gobierno en regentear diputaciones. Este sistema ha servido al Gobierno para sembrar la manzana de la discordia entre los miembros de los partidos.
- 8° - Aseguró el control de los medios de comunicación. - Actualmente sólo el Partido Revolucionario Institucional recibe la atención de la televisión. Los "embutes" del Gobierno a los periodistas venales es rampante.

El Código Federal Electoral perfeccionó el esquema de la Ley Fede-

ral de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y puso la organización y el control de las elecciones en manos del Gobierno por disposición de la Ley. Pero además :

- 1.º - Le dio al Gobierno los nombramientos directos de los funcionarios electorales.
- 2.º - Eliminó importantes medios de prueba del fraude electoral.
- 3.º - Optó por la fórmula de la mayoría dominante, la cual muestra el control de la elección, del Poder Legislativo y del país desde antes de que se efectúe la elección, es decir, muestra el contexto autoritario en que vivimos.

Estas son sólo algunas de las medidas tomadas para asegurar el control del partido en el poder.

El sometimiento de los partidos ha hecho que, ante la ciudadanía, éstos carezcan de visibilidad, credibilidad, reconocimiento, prestigio, experiencia, medios económicos suficientes y sobre todo, lo más importante: poder real.

A pesar de todo lo anterior, las pasadas campañas fueron un primer rompimiento con los esquemas que el gobierno del Partido Revolucionario Institucional impuso a través de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y del Código Federal Electoral.

Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Clouthier tuvieron en 1988 éxitos personales y no institucionales. Estas campañas funcionaron porque fueron contrarias al plan de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Estuvieron basadas en liderazgos personales, fusión de partidos, candidaturas comunes, convenios y consensos, organización informal no jerárquica, y poco énfasis en lo ideológico. La contraofensiva popular del 6 de julio trajo la derrota del Código recién estrenado.

La monopolización de la transformación legislativa electoral ha impedido primero que nada, la adaptación del Partido Revolucionario Institucional a la modernidad, y su conservación del poder por la vía del fraude electoral ha producido la desadaptación de todo el país frente al entorno internacional. . .

. . . El Partido Revolucionario Institucional se ha definido como la agencia electoral del gobierno y ésta no es una definición propia, la hemos olvidado antes. Si el Partido Revolucionario Institucional estuviera organizado para pensar, y no para controlar, tendríamos un mejor país y no estaríamos hundidos en una crisis política y económica.

¿Qué papel representan entonces los demás partidos? ¿Son acaso comparsas del Partido Revolucionario Institucional?

El Partido Acción Nacional, creado hace cincuenta años, ha ido de lo que yo creo que es una niñez que parecía eterna a una vejez repentina.

El Partido Mexicano Socialista es el resultado de una serie de fusiones que lo tienen en una perpetua crisis de identidad.

Partidos como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Popular Socialista, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, han tenido en las elecciones pasadas un respiro y nadie sabe qué les depara el destino.

Los partidos que conservan su identidad impoluta, como lo son el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano han desaparecido inmerecidamente, por ahora. Son víctimas de las falacias autoritarias y paradójicas en que se finca el sistema político actual. . .

. . . Cambiar la Ley Electoral tiene una serie de implicaciones. Implica una reorganización de los partidos y los procesos electorales. Una reorganización a su vez, implica una nueva asignación y distribución de funciones. Al finalizar el proceso deberán quedar contestadas satisfactoriamente las preguntas siguientes: ¿Qué se hará en el futuro en materia de elecciones? ¿Quiénes harán lo que se tenga que hacer? ¿Vamos a poner las elecciones en las mismas cabezas y en las mismas manos que hasta ahora han demostrado no saber contar, a quienes ocultan información, a quienes dejan caer y callan así al sistema de cómputo, a quienes han demostrado hasta la saciedad que actúan de mala fe? ¿Son acaso cabezas reeducadas o manos recién reentrenadas? ¿Quién las va a reentrenar, el mismo Partido Revolucionario Institucional, el gobierno del Partido Revolucionario Institucional?

Por el bien de México, hay que repensar lo básico, y el resultado tiene que ser transparente.

- 1º - El Código Federal Electoral tendría que ir a rescatar la democracia del lamentable estado en que se encuentra después de años de fraudes electorales.
- 2º - Una nueva Comisión Federal Electoral debe surgir como organismo independiente de la influencia del gobierno y los partidos y asociaciones políticas deberán ser protagonistas fundamentales en la misma.
- 3º - Los partidos y asociaciones políticas deberán participar en la formación de la voluntad política del Estado, sirviendo como centros de capacitación política de los ciudadanos.
- 4º - El absoluto respeto a la soberanía del pueblo y al voto popular asegurará la libre elección de candidatos.
- 5º - Se pondría fin al Estado centralizado, y a las estructuras partidistas y electorales centralizadas. Es impostergable la descentralización y reformulación del padrón electoral.

6º - Se garantizaría a los partidos y asociaciones políticas el acceso amplio cuando menos a los medios oficiales de comunicación.

Hacer esto sería solucionar de inmediato y para buen rato la discusión de las leyes electorales. No es admisible, ni socialmente justificable continuar gastando valiosa energía en discusiones sobre las reglas del juego que debieran ser elementales.

Se ha dicho que la democracia no admite adjetivos. La efectividad de esta Consulta no admite graduación. Si la Consulta es fructífera lo sabremos y seremos los primeros en decirlo. Si la Consulta no es fructífera no habrá más oportunidades para el país. Dado que el contexto contiene siempre más información que el mensaje, ningún partido podría -- competir exitosamente en el terreno electoral contra un ambiente de desconfianza, fraude electoral y represión.

Sobrevendría inevitablemente una lucha frontal contra el sistema actual y del injusto orden que este produce. Una lucha de poder a poder tendría que plantearse, y la muerte cruenta de una de las partes sería inevitable. "

#### C. Juan José Hinojosa. -

"... La Ley Electoral debe brindar a los partidos políticos, que realizan su quehacer sobre el escenario nacional, puntual, exacta, honrada y transparente igualdad en el derecho y en la obligación. Debe impedir, bloquear, prohibir, liquidar, en iluminante claridad, la posibilidad de alianza abierta o clandestina entre el poder y un partido. . .

... Una Reforma Electoral, si se promueve en buena fe, si se nutre en honrada intención, si se propone dar a la soberanía, que en el pueblo reside, cauce y fortaleza, debe crear el marco jurídico para que los partidos políticos en México puedan realizar en paz, en concordia, en modernidad democrática, su objetivo y su misión. . .

... Y ya lo afirman en consenso exigente los intérpretes del acontecer político: donde no hay alternancia de los partidos en el poder, no hay democracia. . . "

#### C. Lic. Arturo Romo Gutiérrez. -

"... La nueva composición de fuerzas existentes en el país, es la expresión de la voluntad e inclinaciones políticas de los mexicanos. . .

... Se acabó el mito del bipartidismo. Con toda claridad se perfilan tres corrientes ideológicas y políticas fundamentales: la predominante, representada por la Revolución Mexicana y el nacionalismo revolucionario; la del Frente Cardenista, en evolución hacia un Partido orgánico o hacia su descomposición a consecuencia de contradicciones que aflorarán una vez pasado el motivo circunstancial que unió a sus componentes; y la reaccionaria, fuertemente dividida entre sus facciones neopanistas y tradicionales. . .

. . . El pluralismo partidario no ha logrado borrar en ninguna parte del mundo esta realidad: dos fuerzas políticas poderosas sosteniendo dos -  
posturas filosóficas políticas, han estado y están frente a frente . . .

. . . Conclusiones:

- 1). El establecimiento de un régimen democrático implica el reconocimiento pleno y por tanto el respeto por parte del Estado y de la sociedad, de las funciones que cumplen los partidos políticos como interlocutores de Gobierno y sociedad, como expresión organizada de la demanda de participación social en las decisiones del poder público y como formadores de la voluntad del Estado.
- 2). La nueva correlación de fuerzas existente en el país, plantea la necesidad de construir un sistema de partidos que refleje esta realidad y fortalezca el proceso democrático.
- 3). La superación y consolidación del régimen democrático es responsabilidad y quehacer colectivos. Por tanto, el establecimiento de un moderado sistema de partidos, con capacidad para encauzar la demanda de participación social en el poder político, exige que los propios partidos realicen un examen crítico del papel que han desempeñado para fortalecer o no a la democracia.
- 4). El sistema de partidos deberá propiciar el avance democrático de la Nación, como también su avance revolucionario.  
La tradición libertaria del pueblo mexicano rechazaría el establecimiento de un sistema de partidos sólo constituido para dar cauce a elegantes conjeturas o modas de modernización sin contenido ni fines elevados.
- 5). El sistema de partidos debe propiciar el agrupamiento de tendencias, así como evitar la dispersión política de la Nación. Los modernos sistemas de partidos indican la paulatina pero inevitable integración o desaparición de agrupaciones políticas de escasa significación.
- 6). Sin menoscabo del principio de proporcionalidad, la lógica de la mayoría, que es la lógica de la democracia, debe ser siempre la medida de referencia para definir la participación de los partidos en todos los órganos que integren la estructura electoral.
- 7). La modificación de la Legislación Electoral en una dirección progresista, deberá sustentarse en una modificación correlativa de políticas económicas que alivien a toda prisa las difíciles condiciones sociales en que viven grandes capas de mexicanos. . . "

C. Dr. Luis Javier Garrido, -

"... El país no requiere de una simple Reforma Electoral. Exige, y con urgencia, para salir de la crisis, una Reforma Política profunda, que tenga como objetivo central terminar con el viejo "sistema" de partido de --

Estado, que resulta una carga insoportable para la Nación, y establecer en su lugar una forma de régimen político que México no ha conocido hasta ahora: el de la democracia.

En los problemas de México subyace una situación innegable: la Constitución Mexicana, a 72 años de su promulgación, continúa siendo letra muerta en materia política. . .

. . . El marco jurídico vigente, y en particular el Código Federal Electoral de 1987, como las leyes federales y locales que han regido en la materia han constituido, por otra parte, obstáculos para alcanzar los dos fundamentos de cualquier régimen de Derecho; y la consecuencia es que por un lado, a) no se han garantizado los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos y, por el otro, b) no se ha logrado restringir el poder del Gobierno en los procesos político-electorales a competencias delimitadas. De tal suerte, se ha ido fortaleciendo un "sistema" en el cual los ciudadanos carecen de derechos políticos plenos, y en el que el Presidente de la República tiene todos los privilegios como suprema autoridad metainstitucional en la materia, pues puede controlar todas las fases del proceso y decidir, por ejemplo, desde quiénes son ciudadanos (porque se les inscribe en el padrón), hasta el candidato que ganó una elección y cuáles son los resultados finales.

Las prácticas políticas oficiales han supuesto, en fin, en ese orden de cosas, un patrimonialismo "institucional" en materia política sobre los bienes de la Nación y los medios de comunicación social, de tal manera que la ilegalidad se ha ido desarrollando hasta tornarse en la más cabal expresión del "sistema" de gobierno. La impunidad de quienes cometen ilícitos, no es sólo una consecuencia de la falta de vigencia de los mecanismos constitucionales de frenos y contrapesos a los Poderes Constituidos. . .

Los argumentos que se pueden dar para justificar a la antidemocracia mexicana no son muchos ni tampoco muy sólidos, y de hecho se resumen en uno: la estabilidad. El saldo actual es sin embargo claramente negativo, pues la quiebra moral del régimen ha llevado a una fractura cada vez mayor entre quienes pretenden gobernar y la mayoría de la población. . . las elecciones se han tornado en una confrontación cada vez más abierta entre el gobierno, empeñado en prevalecer por medio de los fraudes, y el pueblo, decidido a impedirlos porque se le están imponiendo autoridades ilegítimas a todos los niveles.

El régimen político se ha sustentado en un subsistema de partidos no competitivo, de tal manera que si en la retórica oficial México vive en una democracia pluripartidista, en la realidad no hay más que un partido que alcanza el poder. El Partido Revolucionario Institucional no es de tal suerte un partido "hegemónico" o "dominante", como se pretende, que prevalezca por el respaldo ciudadano en las urnas: es un partido oficial, que se mantiene como una supuesta fuerza mayoritaria por la simbiosis que mantiene

con el poder público, y en virtud de una serie de mecanismos de presión y amedrentamiento que se derivan de ésta y que tienen su última expresión en las manipulaciones electorales. . .

El Partido Revolucionario Institucional es en consecuencia, dentro del actual marco jurídico del país, una organización ilegal, pues su existencia como partido oficial contradice el postulado central del Artículo 41 Constitucional, que establece el carácter equitativo del régimen de partidos, pero lo es también por el hecho de que en la práctica actúa en contravención a diversos ordenamientos legales. . .

. . . Los partidos políticos no son "males necesarios" como se ha pretendido, ni tampoco constituyen la única vía para la democracia; son entidades fundamentales en cualquier régimen democrático, aunque con graves problemas inherentes a su funcionamiento. . .

. . . El subsistema electoral antidemocrático incide también en la vida de los partidos, pues al ser controlado el proceso electoral por las autoridades se puede impulsar o frenar a las formaciones políticas. La Secretaría de Gobernación en particular, se ha convertido en la autoridad máxima en la preparación, desarrollo, organización y consumación del fraude electoral. Es pública su intervención antidemocrática en procesos no sólo federales sino también locales. . .

. . . Diez reformas podrían considerarse como urgentes e imprescindibles :

- 1) Los derechos políticos de los ciudadanos deben ser considerados como derechos humanos fundamentales en el Capítulo I del Título Primero de la Constitución;
- 2) Ha de establecerse claramente en el Artículo 5° Constitucional, a fin de fortalecer la libertad de trabajo, la prohibición de la práctica de la afiliación colectiva a los partidos políticos;
- 3) Debe expresamente incorporarse al Artículo 41 Constitucional la prohibición de la existencia de un partido oficial y de las prácticas y mecanismos que lo sustentan;
- 4) Ha de reestablecerse, reformando el Artículo 108 Constitucional, el principio que estuvo vigente en la Constitución de 1857, para que el Presidente de la República pueda ser acusado durante el desempeño de su encargo, en un juicio político de responsabilidad por ataques a la libertad electoral;
- 5) El derecho a la información, consagrado en el Artículo 6° Constitucional, debe garantizarse en materia política, estableciendo el carácter democrático de las informaciones sobre partidos y elecciones;



- 6) Los procesos electorales deben contar con la corresponsabilidad - real del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil, a fin de limitar las posibilidades del fraude, reformándose el Artículo 60.
- 7) Los ilícitos electorales han de ser tipificados y sancionados en la - Legislación Electoral, y, deben, a tal fin, adicionarse los Artículos 109 y 134 Constitucionales para sancionar la utilización de recursos oficiales con fines políticos;
- 8) Es necesario establecer un verdadero Tribunal Electoral, que pueda resolver las controversias de manera independiente, y conforme a Derecho, en vez del órgano irrelevante creado por la reforma al Artículo 60;
- 9) Ha de suprimirse el proceso de autocalificación de las elecciones y encomendar a un órgano jurisdiccional esta responsabilidad; y
- 10) Como consecuencia del punto primero; es imprescindible establecer el Juicio de Amparo en materia política.

. . . La Reforma Política que necesita México para alcanzar un nivel superior de desarrollo y de libertades democráticas, no puede venir desde luego del régimen priísta: de la pobre política de estira y afloja, de nuevas leyes con más retrocesos que avances, del ciclo fatal y tautológico - "fraude-reforma-fraude". Es una Reforma que viene inevitable como consecuencia de las movilizaciones populares, y que defienden los partidos de oposición; ha de ser el triunfo de la lógica democrática de la sociedad civil sobre la inercia autoritaria del Estado priísta.

Es por ello urgente en el país un gran pacto para la transición a la democracia, que entrañe un tránsito del presidencialismo actual a un régimen de Derecho . . . "

#### C. Dr. Manuel Villa Aguilera. -

". . . El conjunto de los partidos se han quedado cortos con respecto a la diversidad de intereses y agrupamientos del cuerpo social. Y ahora padecen las consecuencias de la oligarquización y la burocratización. En tanto, una porción de los electores, cada vez más, sólo los utilizan como válvulas de escape de la inconformidad. . .

. . . ¿Cómo romper el nudo gordiano que se le está creando al régimen - sin acabar con el sistema de partido?

Quando los partidos más reclaman, menos representan. La participación electoral ha decrecido del 69% en 1964 al 50.28% en 1988. . .

. . . El problema no radica en aumentar la representación de los partidos en el Congreso, sino en acrecentar la de los intereses sociales a través de

los partidos y que las fuerzas reales de la sociedad tengan su lugar y - presencia en el Legislativo.

. . . la participación por vía proporcional, cualquiera que sea la metodología y la técnica que se sigan, ya dio sus resultados y está alcanzando sus límites. De insistir en ella, estaríamos en riesgo de acrecentar la distancia del sistema de partidos con respecto a la diferenciación social y las nuevas presencias políticas y sociales.

Dos problemas principales enfrenta el régimen político mexicano : el sobrepeso del centralismo con respecto a las fuerzas políticas y sociales de los estados; y la pérdida creciente de representatividad del sistema de partidos con respecto a la diversidad de la sociedad civil, - tanto en términos de fuerzas como de demandas y proyectos . . .

. . . el problema consiste en diseñar los medios de relación entre asociaciones que representan la parte más social y los partidos, que representan la parte más politizada de la sociedad, la que se relaciona de manera directa e íntima con el sistema político.

De otra manera, ganaremos en pluralidad de opiniones en las Cámaras, pero no necesariamente en participación democrática de la sociedad civil. . .

. . . De aquí, en conclusión, que no estemos sólo frente a un debate acerca de las formas más depuradas de los mecanismos electorales, ni acerca de la amplitud de la pluralidad definida sólo a partir de la multiplicidad partidaria. Padecemos un amplio desfase entre el sistema de partidos y la diversidad de la sociedad civil. Una crisis de representatividad de los partidos políticos y un vacío de presencia social en los organismos representativos de gobierno. Ello no se va a superar incrementando el número de representantes, ni mucho menos optando por la proporcionalidad absoluta, corriendo el riesgo de un mayor distanciamiento entre candidatos y ciudadanos.

En la práctica, lo cierto es lo escasas e irregulares que son las campañas de los candidatos a puestos de elección popular, más aún en los distritos de circunscripción plurinominal; . . .

. . . conviene empezar a considerar la posibilidad de abrir la opción a --- candidaturas al Senado sustentadas por asociaciones ciudadanas, y ya no sólo por partidos. De esta forma, no sólo se propiciaría un poder federal más representativo, que contrapesa el centralismo del Ejecutivo, sino también un mejor equilibrio entre Cámaras. La de Diputados, expresión de la diversidad de las fuerzas partidarias, y la de Senadores, expresión de fuerzas sociales locales. . .

. . . Por su parte, muchas fuerzas locales no tienen más opción que la de adherirse a los partidos, altamente centralistas y fuertemente ideologizados, como única forma de participación. Se ven obligadas a someter sus -

demandas, puntos de vista y proyectos, a los términos e intereses de -- los partidos nacionales. . .

... Un sistema de proporcionalidad siempre antepondría como candidatos a los principales cuadros de los partidos, cerrando toda oportunidad a individuos representativos de organizaciones sociales con fuerte y sólido -- arraigo local, expresión de sus intereses, valores y cultura.

El sistema político mexicano cumple ya el mínimo de requisitos de -- la democracia representativa y ha conseguido un grado bastante avanzado de presencia y pluralidad partidaria. El problema ahora consiste, primero, en corregir desequilibrios; segundo, en renovar prácticas al interior de las instituciones, especialmente las partidarias, de acuerdo a los valores democráticos; tercero, en ampliar la relación de las instituciones -- partidarias con la sociedad civil; en conseguir, en suma, una mayor presencia de la pluralidad social en los órganos de representación. . . "

### C. Lic. Juan Molinar Horcasitas. -

"... Hoy en día se acepta universalmente que el gobierno por partidos constituye la manera más civilizada y eficiente de conducir la política. -- Los partidos, los plurales y pluralistas como opuestos al partido único y a los partidos totalitarios, constituyen la mejor manera de canalizar la acción política de una sociedad. Son su manera de expresión y gestión.

Pero los partidos tampoco son necesariamente un bien político. En efecto, hay de partidos a partidos, y los peores son los únicos. . .

... Reconozcamos simple y llanamente que la superioridad normativa de la democracia sobre el régimen político autoritario que sustenta al Partido Revolucionario Institucional es indudable. Y no me refiero a la democracia como un modelo ideal, sino a la democracia posible en México, a la democracia que el sistema de partido priísta inhibe.

La paz del Partido Revolucionario Institucional, presentada como la -- consecuencia de una sociedad impreparada para la democracia, pudo ser tolerable para quienes en ella se acomodaron. Hoy no lo es más.

En el momento actual no solamente es clara la necesidad normativa, el imperativo ético, de construir un régimen democrático, basado en un sistema de elecciones competitivas y pluralismo de partidos, para reemplazar con rapidez al régimen autoritario mexicano, también resulta claro que la democratización acelerada del régimen mexicano es una estricta necesidad política, pues las bases sociales, culturales y políticas que sustentaron el unipartidismo en México, ya no existen.

... la elección de 1988 no es más que la última etapa de un proceso de realineamiento político profundo, que ha sacudido la estructura política ideológica de México de una manera radical. Para decirlo sin ambigüedades: el -- proyecto nacional que impulsan los sectores hoy dominantes en la jerarquía priísta y en la burocracia política salinista, es incompatible con el proyec-

to posrevolucionario que el Partido Revolucionario Institucional impulsó desde su nacimiento hasta hace pocos años.

Por ello, me parece claro que ni han terminado las escisiones del Partido Revolucionario Institucional y de la burocracia estatal, ni ha finalizado el reacomodo de cuadros y fuerzas políticas a lo largo y ancho del espectro partidario mexicano. . .

. . . En el México actual, con las fuerzas políticas vigentes y emergentes, es posible hacer una reforma democrática profunda: fincada en los partidos que hoy en día canalizan la politización de la sociedad; afirmada en la aceptación universal de la superioridad normativa de un sistema de partidos competitivos y de elecciones limpias respecto al actual sistema de partido de Estado; . . .

. . . el objetivo no puede ser otro que dismantelar concertadamente el sistema existente reemplazándolo al mismo tiempo por un sistema político democrático. La maduración cabal de este proceso puede consumir varios años, pero su iniciación no puede posponerse un solo día. . .

. . . Entre las cosas que deben cambiarse destaca la necesaria remoción de tres obstáculos que inhiben la liberalización política del sistema electoral y partidario:

Primero, hay que culminar el proceso de la proporcionalidad representativa en el Poder Legislativo, como condición necesaria para restaurar la efectiva división de poderes y el papel de control y balance del Legislativo sobre el Ejecutivo .

Para ello no es necesario abandonar el método mixto de escrutinio, pero sí ajustarlo, empezando por reformar el Artículo 54 Constitucional y los relativos de la legislación, para remover los "candados" que artificialmente imponen máximos y mínimos a la representación partidaria en la Cámara de Diputados. . .

. . . el sistema de reparto que actualmente se usa para asignar curules al partido mayoritario debe usarse sin distinciones para repartir diputaciones a todos los partidos. Esto se lograría derogando los Artículos 208 a 211 y 213 del Código y aplicar el 212 a todos. . .

. . . Específicamente propongo que cada estado elija tres senadores o cuatro, si es necesario discutir el número, mediante el método de listas . . .

Segundo, aún más importante es dar equidad al proceso de organización, vigilancia y calificación de los comicios. Para ello se requiere modificar profundamente a la Comisión Federal Electoral en su integración, funcionamiento y facultades.

Propongo al respecto, que la Comisión Federal Electoral se integre tal como disponga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Elec-

torales, excluyendo por supuesto al Notario Público. Propongo, también, que se modifique su funcionamiento pues, hasta ahora, a pesar de que - formalmente es un organismo estatal autónomo y permanente, la Comisión Federal Electoral opera en la práctica como una especie de consejo consultivo de la Secretaría de Gobernación. . .

. . . Propongo, finalmente, que la Comisión amplíe sus funciones, para que después de organizar y vigilar las elecciones, sea ella la que las ca lífque. . .

. . . Tercero, propongo añadir a la Ley todo un capítulo relacionado con las finanzas partidarias, con el objeto de que la Comisión Federal Electoral tenga a la mano los recursos jurídicos, administrativos y contables - para garantizar que ningún partido haga uso de recursos públicos no autorizados o de recursos privados ilegítimos. Esto implicaría que se fuerce a los partidos a llevar rigurosa contabilidad, pública y auditable, de sus ingresos y sus egresos. . ."

F).- Cuarta Audiencia Pública: 22 de febrero de 1989.

Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales.

C. Lic. Juan de Dios Castro Lozano, del PAN.-

". . . Para nosotros un partido político es la organización jerárquica, espontánea y permanente de los ciudadanos, que bajo la inspiración de un líder nacional lucha en forma lícita, abierta y responsable, porque el poder se integre con elementos honestos y capaces en la gestión del bien común; . . .

De lo anterior se desprenden las siguientes características de un partido político :

- . . . Ideario nacional.
- . . . Proselitismo mediante el convencimiento.
- . . . Disciplina interior.
- . . . Estudio y discusión de los problemas nacionales.
- . . . Crítica fundada de la actuación gubernamental.
- . . . Propaganda serla y veraz.
- . . . Responsabilidad y limpieza en los medios de lucha.
- . . . Independencia.
- . . . Subordinación de todo interés partidista a los intereses superiores de la Nación.

. . . Queremos una reforma electoral para que la pluralidad de partidos políticos cuya existencia responda a una representación auténtica, sea garantía del proceso y de la función democráticos, a partir del plano municipal y

en la vida política de las entidades federativas. México no puede continuar gobernado por quienes integran un solo partido que no tolera que nadie se vincule a una concepción de orden diferente a la que el poder concibe. . .

. . . Conclusiones: El Partido Acción Nacional propone incluir en la Reforma Legal Electoral:

- 1). Sanciones específicas para quienes usen indebidamente los recursos humanos o materiales del gobierno con fines partidistas.
- 2). La prohibición expresa a partidos y asociaciones políticas de usar los signos o combinación de colores de la bandera nacional como emblema electoral.
- 3). La prohibición expresa a los partidos y asociaciones políticas de afiliar a corporaciones.
- 4). La prohibición expresa a los partidos y asociaciones políticas de afiliación individual o colectiva de ciudadanos de manera forzosa.
- 5). Cuando esto quede plasmado en la ley y no se acate, se sancione. . ."

C. Asamblesta Lic. César Augusto Santiago, del PRI. -

". . . El Partido Revolucionario Institucional se pronuncia porque en México co exista un vigoroso sistema de partidos políticos.

. . . se pronuncia, también, porque los partidos políticos se fortalezcan, precisando su identidad, clarificando sus propuestas, fortaleciendo su militancia con la participación razonada en torno a las plataformas que postulan. Para fortalecer un sistema, primero hay que contribuir a que los partidos se fortalezcan y definan. . .

. . . Es necesario revisar la norma electoral para que nuestro sistema de partidos exprese fielmente la pluralidad nacional, para que recoja las distintas visiones y proyectos de Nación, para que motive a los mexicanos a que cada vez un mayor número de ciudadanos se interese por las opciones políticas y las discuta y valore; las acepte o las rechace. . .

. . . nadie puede negar que tenemos un régimen de partidos políticos competitivo, que ya nadie habla de un partido único, si es congruente con el razonamiento que principia por aceptar que todos los partidos, con excepciones notables, tuvieron considerable votación en las últimas elecciones. . .

. . . Nadie puede negar que ahora tenemos una fuerte presencia plural en el Legislativo y una enorme presencia de los partidos en los medios de comunicación social. Hay una irrestricta posibilidad para expresarse con -

libertad, en todos los tonos y en todos los lugares; hay un intenso debate nacional y es evidente la presencia de los partidos políticos en toda la geografía nacional. . .

. . . a pesar de todo lo logrado, el abstencionismo en México sigue siendo preocupante, porque a pesar de todo esto los mexicanos no tienen aún una clara percepción de las varias opciones políticas que tienen a su alcance. . .

Hay que entender, y esto es fundamental, que el régimen de partidos se instituye en beneficio y para la población, no en beneficio de los partidos. . .

. . . Nos preocupa por eso que ahora que revisamos nuestro sistema de partidos, distinguidos mexicanos se pregunten si los partidos han estado a la altura del electorado debutante, o si siguen extraviados en la indefinición de principios, programas o en la incapacidad de precisarse como partidos que deben ser. . .

. . . mi partido propone a la reflexión nacional, la necesidad de fortalecer las prerrogativas de los partidos políticos, pero en el mismo sentido, la reflexión sobre las obligaciones a los mismos.

. . . Reflexionemos cómo fortalecer la identidad de los partidos y la seriedad en su desempeño. En este sentido es indispensable hacer un nuevo esfuerzo para precisar la obligación de todos los partidos de informar el destino y uso del financiamiento público. Habrá de garantizarse también que los partidos que hayan perdido su registro puedan seguir participando en la contienda como asociaciones políticas nacionales, pero también y con gran interés, debemos buscar cómo abrimos espacios de participación para mayor número de candidatos, impidiendo que una misma persona juegue dos veces por la misma posición, abusando de los dos sistemas electorales que existen . . . "

C. Dip. Sergio Quiróz Miranda, del PPS. -

" . . . los partidos no son clubes multiclasistas ni organizaciones de la caridad; son organizaciones esencialmente de clase. . . El Partido Popular Socialista también se pronuncia en contra de la coacción como medio para obtener el voto ciudadano, la coacción sindical, la coacción empresarial, muy socorrida en nuestro país y, sobre todo, la muy generalizada presión espiritual que ejerce el Clero sobre los ciudadanos. . .

. . . Las modificaciones y reformas a la legislación electoral, que hoy reclaman las fuerzas democráticas y revolucionarias de México; deben ser aquellas que se orienten a convertir en realidad concreta la aspiración y demanda consignada en la Constitución respecto al sentido revolucionario -

del concepto que sobre la democracia contiene, sin olvidar que la Revolución Mexicana tuvo un carácter unilateral, por lo que las medidas que debe aplicar el gobierno en todos los aspectos deben orientarse a favorecer el desarrollo de las fuerzas revolucionarias de México y no de la reacción.

. . . El incumplimiento de la ley en materia electoral ha sido una de las características del sistema electoral vigente, lo que la convierte en letra muerta en muchos aspectos. En el pasado proceso electoral del 6 de julio, se multiplicaron los actos ilícitos que por omisión, incumplimiento y violación del Código Federal Electoral, realizaron funcionarios públicos y autoridades electorales de los diferentes niveles. . .

. . . En conclusión, los partidos políticos han sufrido las consecuencias del incumplimiento de la Ley en lo relativo a su elevado rango constitucional. . .

. . . el Partido Popular Socialista se pronuncia por la total desaparición de los preceptos legales que amparan la existencia irreal de los llamados partidos políticos locales.

Lo mismo ocurre con la figura jurídica de las llamadas asociaciones políticas nacionales, las cuales no existen y por lo tanto no contribuyen absolutamente en nada a la vida democrática de México; . . .

. . . En resumen, en cuanto al tema de los partidos políticos, el Partido Popular Socialista reafirma su tesis sobre la necesidad inaplazable de fortalecerlos en todos aspectos, porque en esencia, representan los intereses de los diversos sectores de la sociedad mexicana. . . "

#### C. Sen. Lic. Porfirio Muñoz Ledo, del PMS. -

"Hablar de régimen de partidos en México es abordar el núcleo mismo del debate nacional. Obliga a plantear de entrada la necesidad imperiosa de colmar el abismo establecido entre la norma jurídica y la realidad política y abolir los cinismos y componendas que degradan la vida pública del país.

De nada serviría emprender nuevas reformas legislativas si no estuviésemos todos dispuestos a enmendar de raíz las conductas políticas que el pueblo ha rechazado y a cancelar el doble lenguaje que se halla en el origen de toda corrupción: aquí, la escenografía impecable del pluralismo; allá afuera, la evidencia irrefutable de despojo electoral, la inercia humillante del autoritarismo y la denegación cotidiana de los derechos ciudadanos.

. . . Lo que la ciudadanía está exigiendo es simple y claro: recuperar y ejercer el derecho a elegir a sus gobernantes; que se respete el sufragio y que los órganos de representación política sean, en verdad, emanación de su voluntad; que pueda modificar su voto el rumbo del país y el destino de



su comunidad. Lo que quiero es la instauración de un sistema político genuinamente democrático, conforme al mandato de la Ley y al principio irrenunciable de la soberanía popular. Idénticas demandas a las que enarbolara en 1910.

. . . La alternancia de los partidos en el ejercicio del poder, sin cotos predeterminados ni supuestos títulos históricos, y dependiendo tan sólo del voto popular, es la prueba indiscutible de la existencia de un régimen democrático. Mientras no se reconozca en los hechos la potestad ciudadana de reemplazar a sus gobernantes y el derecho irrestricto de la oposición para convertirse en gobierno, estaremos viviendo, bajo cualquier disfraz, una variante hipócrita del despotismo.

Las exigencias del desarrollo nacional y la salvaguarda de nuestra independencia reclaman que transitemos, a la brevedad, de un sistema de partido de Estado hegemónico, con pluripartidismo formal, a otro de pluripartidismo auténtico, que ofrezca posibilidades y garantías efectivas para acceder, desde la voluntad ciudadana, al poder público en todos sus niveles.

Lo primero que una verdadera reforma tendría que consagrar en el Texto Constitucional, es el principio de la alternancia política y la prescripción expresa al gobierno de fomentar o favorecer en el clandestinaje uno o varios partidos. El establecimiento de un régimen plural se apoyaría en la elevación a norma constitucional de la igualdad de los partidos ante la Ley, la prohibición de afiliarse colectivamente a los miembros de las organizaciones sociales, el derecho de los empleados públicos y de los trabajadores en general a pertenecer al partido de su elección y de ejercer sin limitaciones el derecho al sufragio, así como la prescripción de utilizar recursos e influencias gubernamentales con fines partidistas, a excepción de las prerrogativas que la propia ley otorga conforme a ciertos objetivos y en términos de equidad.

Los partidos políticos, en una sociedad democrática, han de ser organizaciones formadas por la libre voluntad de quienes las integran, y en modo alguno concesiones o patentes expedidas por el gobierno. . . No más partidos confinados al juego de espejos de un poder supremo, sino organizaciones auténticas de ciudadanos, vinculados por el interés público.

La descentralización y pluralidad de la actividad democrática aconsejarían fortalecer las asociaciones políticas con fines propios o como un paso hacia la integración de partidos, según la voluntad de sus miembros y de los electores. Indicaría igualmente la conveniencia de incluir en la Constitución General de la República la referencia a partidos estatales y regionales, con el propósito de garantizar su existencia autónoma en el marco de las jurisdicciones y de las prácticas locales. Con ello se vería sin duda alentada la participación política en las diversas entidades federativas y mejor reflejadas las peculiaridades y las aspiraciones de cada una en la conformación de sus órganos de gobierno.

Que no se argumente en contra de la libertad de agremiación. — política la probable multiplicación de partidos y asociaciones. —

Primero, porque sería un signo plausible de vitalidad ciudadana y pluralismo ideológico, como ha ocurrido en casos semejantes de transición hacia la democracia; en seguida, porque la ley habría de propiciar, con mayor claridad, la formación de coaliciones, frentes y federaciones de partidos, así como la presentación de candidatos comunes, de modo que la proliferación de organizaciones no fragmentara necesariamente la expresión de la voluntad popular, sino permitiera articular la conforme a intereses comunes y programas de largo plazo.

Existe, además, un recurso infalible para favorecer los acuerdos partidarios y simplificar las opciones electorales: el sufragio a dos vueltas en la elección del Poder Ejecutivo — nacional o local — que valdría la pena explorar. En caso de que ningún candidato a presidente o a gobernador alcanzara la mayoría absoluta de los sufragios correspondiera al electorado dirimir entre los dos que hubiesen obtenido la votación más alta. Así, quien resultara finalmente electo, dispondría de un alto respaldo popular, y la diversidad de matices ideológicos que confluiera en la integración de los cuerpos legislativos no sería obstáculo, si no fuente de las necesarias alianzas que sustentaran a un gobierno democrático y eficaz.

Tal reforma evidenciaría el carácter hegemónico de la mal llamada cláusula de gobernabilidad, según la cual el partido que obtiene la mayoría relativa en los comicios, cualquiera que sea la proporción de los votos recibidos, adquiere el derecho a ocupar la mayoría absoluta de los órganos de representación popular. Semejante disposición ha procreado el esperpento de las minorías mayoritarias, que ofende la voluntad ciudadana, como ocurre en la Asamblea del Distrito Federal y podría llevarnos a extremos más graves si no la derogamos de inmediato. Son incompatibles con la democracia los mecanismos amañados para retener el poder cuando se han perdido las elecciones.

. . . La estructura de la representación en los congresos incide en el avance de un régimen de partidos. El elemento de la proporcionalidad y sobre todo la proporcionalidad absoluta han constituido factor eficaz para el fomento del pluralismo y México no ha sido excepción. Sólo que no sería válido acceder a cuotas parlamentarias a cambio de coonestar la violación del sufragio y la intangibilidad del monopolio del Poder Ejecutivo.

Lo anterior equivaldría a suplantar un sistema auténticamente competitivo por otro de concesiones marginales y terminaría anteponiendo intereses partidarios o de grupo al legítimo interés ciudadano.

Se escuchan voces que claman por la reducción o supresión de la representación plurinominal en la Cámara de Diputados. Las mismas tal vez que argumentaran lo contrario cuando recibieran la instrucción opue

ta. El sistema proporcional vigente debiera, es evidente, incrementarse hasta que cumpla plenamente la función para la que fue teóricamente concebido e introducirlo en la Cámara de Senadores para efectos semejantes, sin afectar la igualdad numérica de la representación por entidad federativa que corresponde a la naturaleza de esa Institución, como parece ser ya consenso básico de los partidos. . .

. . . Tal, el reconocimiento de ciudadanía plena a quienes, por motivos injustificados, se les ha disminuido o confiscado. Me refiero a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, caso único de privación de derechos electorales por razón de domicilio en la democracia moderna y anomalía sospechosa que con relativa facilidad podría subsanarse si mediase voluntad política.

Aludo, por supuesto, a los habitantes del Distrito Federal, a quienes desde 1928 se les canceló el derecho a elegir autoridades locales; ningún argumento válido puede esgrimirse en contra de la restauración del régimen municipal en la capital de la República ni de la erección en su territorio de un gobierno estatal con órganos propios, máxime que su población rebasa muchas veces el espacio al que podría delimitarse la sede efectiva de los poderes federales.

Con todo, lo esencial de una reforma democrática es el respeto al sufragio. Que los votos cuenten y que sus resultados estimulen la participación ciudadana. Para ello es imprescindible garantizar la autonomía de la autoridad electoral respecto del gobierno y de sus agentes que — salvo prueba en contrario— son los responsables del fraude. . .

La conducción de todo el proceso, desde la elaboración del registro electoral hasta la calificación de los comicios exige una reforma profunda; con solo lograrlo habríamos avanzado en lo esencial.

Un padrón veraz y confiable, vinculado a un sistema moderno de identidad individual, procedimientos de voto al margen de toda manipulación, sanciones severas para quienes violen las leyes y más aún para quienes lo hagan desde el poder público, tribunal contencioso electoral de jurisdicción plena, reafirmación del carácter de garantía individual del derecho al sufragio, abolición de la autocalificación en la integración del Congreso, colegio electoral de mayoría calificada para la elección presidencial. . .

. . . El cambio verdadero requiere que la voluntad política respalde el proyecto legislativo; de otra manera, éste sólo sería ejercicio retórico para encubrir decisiones autoritarias. . . "

C. Dip. Lic. Rubén Venadero Valenzuela, del PFCRN, "Con las elecciones del 6 de julio pasado, irrumpieron en la escena electoral nacional las masas". . . Este cambio no fue repentino, en su evolución empezó a manifestarse una discrepancia que llegó a los extremos más graves de la contradicción entre un Estado autoritario y la crítica de las fuerzas más democráti-

cas de la sociedad mexicana; tal fue el caso de la huelga ferrocarrilera de 1958-1959 y del movimiento estudiantil de 1968, por citar algunos. . .

. . . El 6 de julio de 1988 hizo evidente a los ojos de todos un proceso histórico fraguado durante décadas en un resultado: el Estado presidencialista, cuya única mediación con la Nación era el partido oficial. . .

. . . Resulta inobjetable la necesidad de pactar pública y democráticamente un nuevo tratado político, esto es, una reforma política profunda de la sociedad y del Estado. . .

. . . Consideramos que la restauración o la vuelta al pasado que hoy defienden quienes detentan el poder del Estado, es ignorar que la transición hacia un México democrático es una decisión ya tomada por la mayoría del pueblo en un gran referéndum efectuado el 6 de julio pasado; ahí votó la ciudadanía por un México moderno, o sea, plural. . .

. . . La nueva reforma del Estado y la sociedad significa terminar por separar a estos dos elementos. Para ello es imprescindible limitar las facultades del Poder Ejecutivo: recuperar la capacidad legislativa del Congreso de la Unión y devolver la autonomía al Poder Judicial. En una palabra, hacer efectiva la teoría política de que vivimos una República y superar el Estado elemental, de tipo presidencialista. Sin este requisito es muy difícil una verdadera reforma que abra cauces democráticos a los ciudadanos, a los organismos sociales y a los partidos políticos.

Es imposible pensar en una lucha real y competitiva de partidos sin un Poder Legislativo digno y autónomo. Y sobre todo, con una República auténticamente representativa, fundada en un equilibrio de poderes. Esto implica modernizar el Estado: pasar de un Estado simple, estrecho -- donde gobierno y Estado parecen ser una sola cosa y por lo tanto, los partidos políticos difícilmente accederán al gobierno, porque éste, en México, se considera el Estado mismo-- , a un Estado ampliado que se abra a la participación y a la lucha legítima por la alternancia en el gobierno del mismo.

Se reprocha fácilmente a los partidos políticos de oposición su debilidad frente al partido oficial e incluso, se llega a satanizarlos; sin embargo, a pesar del presidencialismo, del partido de Estado y de la enorme cantidad de recursos públicos de todo tipo e incluso de la violencia física, logramos derrotar al partido del sistema.

Distinguir entre gobierno y Estado en la nueva reforma es nodal para superar una práctica política que pueda conducirnos a la agudización extrema de la crisis que hoy vivimos, por el comportamiento del partido oficial. . . Consideramos que una auténtica reforma política, implica revisar los siguientes ordenamientos constitucionales y legales:

- 1). La relación constitucional entre los órganos del Estado.

- 2). La composición pluripartidaria del Senado.
- 3). Las facultades del Poder Legislativo.
- 4). Las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo.
- 5). Las normas constitucionales y el Código Federal Electoral para hacer real la lucha interpartidaria y no de los partidos con el Estado.

Para culminar en el examen de las normas que hacen posible la injerencia del Gobierno del Estado en los procesos electorales, con el propósito de impedir su participación interesada en favor de lo que hasta hoy ha sido la extensión del Estado en un partido.

Proponemos :

- 1). Participación igualitaria de todos los partidos en los medios de comunicación y, el apoyo infraestructural necesario para que los partidos políticos cuenten con radio y televisión propios.
- 2). Fiscalizar el financiamiento de las campañas de los partidos para participar con recursos financieros semejantes e impedir el apoyo económico subrepticio de monopolios privados o del gobierno.
- 3). Instituir los debates públicos entre los candidatos que aspiran a los puestos de elección, desde el nivel municipal hasta la Presidencia de la República.
- 4). Responsabilizar a los partidos políticos y a los ciudadanos de la organización del proceso electoral.
- 5). Impedir el uso de instrumentos clásicos de defensa sindical con fines político-electorales.
- 6). No obstaculizar las alianzas electorales mediante disposiciones legales limitativas.
- 7). Elevar los requisitos para la existencia de partidos. "

C. Lic. Francisco Lupian Mejía, del PARM, -

" . . . El pueblo de México ha creído muchas veces en el resultado de los foros a que anteriormente fue convocado; sin embargo, con cada proceso electoral ha venido perdiendo la confianza en el manejo de las leyes electorales que se le han dado. . .

. . . México vive ya una nueva era a partir del pasado 6 de julio, la ciudadanía al votar para Presidente de la República demostró una nueva actitud cívica, y que está ávida de cambios sustanciales en la actividad política nacional. . .

. . . Busquemos y propongamos la viabilidad de la Reforma Electoral como instrumento político para la transición democrática. El pluripartidismo -

debe garantizarse. La democracia, inevitablemente, requiere de un estado de partidos para perfeccionar la vida política nacional; sólo así podrá sustentarse el Estado de Derecho. Es preferible un régimen de partidos múltiples, antes que caer en una dictadura de partido único. Los mexicanos evitamos la dictadura personal al retirar a nuestros dictadores cada seis años; sin embargo, padecemos la dictadura de un partido desde casi 60 años. . .

. . . Tal parece que el sistema desea tener una oposición que no se oponga y si ésta es la decisión gubernamental, ningún partido tiene nada que hacer en esta consulta, ni tiene sentido poseer un registro que no involucra el -- respecto a las garantías constitucionales. . .

. . . Mucho ha evolucionado la Ley en cuanto a la exigencia de requisitos para obtener un registro desde que Venustiano Carranza, a un año de promulgada la Constitución de 1917, envió al Congreso la Iniciativa de Primera Ley Electoral. Esta "Ley Carranza" se ocupaba poco de establecer normas para los partidos. En su Artículo 106 Fracción I, se reduce a estatuir que, para fundar un partido, se requiere como mínimo la cifra de 100 ciudadanos.

En nuestra época, casi cada tres años se promueve una Reforma Electoral; y regularmente se ha ofrecido facilidad para organizar nuevos partidos con plenas garantías, y si nos atenemos a la última, dichas reformas han resultado insustanciales y en ocasiones hasta regresivas. Persiste -- ahora el requisito de un elevado número de afiliados para otorgar un registro, pero esto no es lo grave, sino que se exige que éstos se localicen en amplias zonas de la República. Esto, aparte de ser difícil, es casi imposible de cumplir por algún partido que desee tener registro, . . . Consideramos que para la legalización de un partido político debe bastar con la -- presentación de sus documentos fundamentales: declaración de principios, estatutos y programa o proyecto nacional, respaldados por un número de ciudadanos que, por su residencia geográfica, definan si el partido es local, o por trascender los límites de un Estado, es partido nacional. Cualquier cifra de afiliados resultaría arbitraria. Lo mejor será que el voto de los ciudadanos decida qué partidos deben subsistir, por haber alcanzado un mínimo de partidarios. . . podemos proponer que se reforme el Código Federal Electoral, eliminándole al registro para los partidos políticos el apelido de "definitivo", porque no lo es y adecuando lo necesario, además, -- para que un partido que en una primera elección no alcance el número de votos requeridos, tenga oportunidad de participar en la siguiente elección; y si el electorado nacional confirma la pobreza de votos, entonces sí retirarle el registro. . . el registro debe negarse a los grupos pro fascistas y a quienes dependan de centros exteriores de poder, como las iglesias y sus ministros, o en otro ámbito, las empresas transnacionales y las agencias políticas o económicas de gobiernos extranjeros. . .

. . . Debemos fortalecer un sistema de partidos que permita la alternancia

en el poder, pero manteniendo el régimen de equilibrio de poderes. Aquí la sociedad civil deberá actuar como la fuerza política del cambio democrático y como instrumento de transición. . .

. . . El abstencionismo que observamos en cada elección nos enseña cotidianamente cuán lejanos estamos de la confianza del electorado nacional . . . "

### C. Dra. Soledad Loaeza Tovar. -

" Las posibles reformas al Código Federal Electoral deben discutirse a la luz de los problemas más graves que pusieron al descubierto las elecciones de julio de 1988, y ya no como se hizo en los primeros tiempos del reformismo electoral, a partir de un modelo ideal. El problema general que engloba las principales dificultades surgidas en torno a los comicios federales es el de la credibilidad: los votos anunciados adolecen, al igual que los procedimientos de esa elección, de una pobre credibilidad. . .

. . . El problema de la credibilidad es grave, y a pesar de todas las predicciones al respecto, hasta ahora quienes se han visto más perjudicados por esta falta de credibilidad son los partidos antes que el Poder Ejecutivo. En los primeros meses del presente gobierno, la Presidencia de la República parece haber vuelto a encontrar en la eficacia el fundamento de su autoridad, de manera que en este respecto su origen, esto es, las urnas, ha pasado a segundo término. . .

. . . Los partidos políticos, por su parte, no cuentan con recursos alternativos a la credibilidad electora, por eso las dudas que pesan sobre las elecciones de 1988 amenazan su futuro inmediato. El abstencionismo puede ser una consecuencia lógica de tales dudas, y como el voto es el sustento irremplazable de todo partido político que se precie de serlo, está en su interés salirle al paso al problema de la credibilidad electoral.

. . . el Código Federal Electoral de 1987 contiene disposiciones que anulan o debilitan la credibilidad de los procesos de elección, y, más exactamente, de los partidos políticos. Refleja con fidelidad las contradicciones que dominan el reformismo mexicano desde los años setenta: por un lado, reconoce que la pluralidad social puede legítimamente expresarse en pluralismo político; pero, por otro lado, también recoge la persistencia de una estructura de poder monolítica, que no está dispuesta a distribuir, a abrirse a la participación real de otras fuerzas políticas.

Por consiguiente, en el Código Federal Electoral subyace la tensión que resulta del hecho de que intenta conciliar dos modelos de democracia que se excluyen mutuamente: el mayoritario y el consensual. . .

. . . Por otro lado, la noción de mayoría no se modificó, y siguió emendiéndose como la parte de la sociedad que por ser mayoría debía gobernar sin compartir con nadie el poder; ningún cambio debe alterar los privilegios de la mayoría.

A lo largo del Código, tanto en las presentaciones del Ejecutivo como en la propia Ley, aparece esta contradicción entre el propósito de perpetuar una hegemonía y el de integrar acuerdos con fuerzas políticas diversas. La democracia consensual es, sin lugar a dudas, la forma deseable de gobierno en un país como México en el que la sociedad está dividida por heterogeneidades multidimensionales que difícilmente pueden quedar contenidas en un espectro político bipartidista. . .

. . . el Código Federal Electoral garantiza la representación de las minorías, pero es ésta una noción pasiva, que no contempla su participación real en la tarea de gobernar. . . En su sentido más moderno la democracia es no solamente el gobierno de la mayoría, es también la protección a la minoría. . .

. . . No obstante, frente a esta definición, introduce el elemento central de las democracias consensuales: la representación proporcional.

. . . Desde luego, es importante aminorar los efectos contradictorios de esta ley que refleja fricciones reales entre una mayoría política quizás difusa, y minorías ya no tan minoritarias, que ambicionan influir directamente sobre el comportamiento del poder. . .

. . . La reglamentación correspondiente a los partidos políticos pertenece al modelo mayoritario, pero ¿no debería ser uno de los primeros propósitos de la nueva ley auspiciar que la expresión de las diferencias políticas sea la pluralidad partidista? ¿No habría entonces que liberar a las incipientes organizaciones de esta naturaleza, de las numerosas amarras que controlan su formación? Por ejemplo, dada la importancia que en los últimos años cobraron las reivindicaciones de respeto a la vida política regional y local, ¿no sería conveniente dar cabida a los partidos regionales y a su participación en coaliciones con las organizaciones nacionales? Es probable que una modificación de esta naturaleza contribuyera a la descentralización y, tal vez, hasta ayudaría a abatir el abstencionismo.

Por otro lado, el Código de 1987 suprimió el registro condicionado de partidos que había introducido la LFOPE, y al hacerlo cristalizó una distribución partidista que en julio de 1988 se resquebrajó severamente. Sin embargo, el proceso actual de organización de un régimen de partidos fiel a la realidad requiere de condiciones legales favorables. El restablecimiento del registro condicionado sería una manera de permitir que fuerzas políticas frescas se expresen libremente, sin las onerosas ataduras que su pone la necesaria alianza o fusión con partidos establecidos que llevan muchos vicios de origen.

El significado literal de la palabra democracia es el gobierno del pueblo. Pero esta definición ha sido complementada con la idea de que el pueblo gobierna en forma indirecta a través de sus representantes, los cuales fueron elegidos sobre una base de libertad y de igualdad. . .

. . . mientras exista un vínculo privilegiado entre uno de los partidos y el gobierno, mientras haya un partido oficial que cuenta con todo el apoyo pa-



ra aferrarse al poder, la credibilidad de los procesos y los resultados electorales será muy débil. Además, mientras se mantenga ese vínculo, seguirán distorsionándose en favor de ese partido todos los mecanismos que fueron diseñados para dar cabida a la oposición: fórmulas de consenso, financiamiento, excenciones fiscales, entre otros. . .

. . . En las pasadas elecciones hizo falta un recurso que, de haber sido contemplado por la ley, habría contribuido a resolver las dudas en torno a la elección presidencial: el escrutinio mayoritario de segunda vuelta.

. . . En un régimen consensual, la pluralidad en el Ejecutivo se resuelve normalmente con la formación de un gobierno de coalición, pero esta figura no está contemplada en el régimen presidencial vigente en México, donde el gabinete está integrado por secretarios que deben su nombramiento solamente a la confianza del Presidente.

La participación de más de dos candidatos en la contienda por la Presidencia de la República, difícilmente permite un triunfo contundente de alguno de ellos. En esas condiciones, es preciso organizar al electorado de manera binaria; así, en la primera vuelta participarían todos los candidatos y, en la segunda, sólo los dos que hubieran obtenido las votaciones más altas. La primera vuelta sería una suerte de eliminatoria y, la segunda, serviría para elegir al ganador, pero la decisión final quedaría siempre en manos del elector. Este recurso tiene la ventaja adicional de que estabiliza alianzas preelectorales que pueden prolongarse al período posterior a las elecciones; por otra parte, también se obtienen resultados inequívocos con los que además se comprometen los partidos.

. . . También estoy convencida de la importancia del diálogo civilizado y creo en todo esto a pesar de que hace unos días el senador Muñoz Ledo me advirtió que me arrearía si en este foro, en el que discutimos normas de libertad, me metía con él y con los suyos.

Veinte años de militancia en el partido oficial no pasan en balde. "

C. Dr. Francisco José Paoli Bollo. -

". . . No sería difícil que en algunos estados el Poder Ejecutivo, o la mayoría del Legislativo, pudiera ser ganado por la oposición. Eso ya no puede seguirse frenando a través del fraude y las ventajas que proporciona la Ley Electoral al partido oficial. De no revertir esa tendencia estaríamos empujando al país a la violencia.

Las elecciones presidenciales, por otra parte, nos mostraron una condición que no puede acreditarse en las elecciones para otros cargos: la oposición crece y se vuelve nacional en ellas, aunque luego regrese a límites menores.

No sólo vivimos un sistema presidencialista sino una cultura política que otorga valor muy alto al poder personal y su representación nacional, tanto para gobernar como para desarrollar la oposición. Si el poder se ejerce acumulando en la figura presidencial muchas facultades legales y poderes reales, la oposición se construye también con figuras que por diversas razones han cobrado una fuerza social reconocida, por su nombre, sus recursos y su prestigio.

No cabe duda que estamos ante una nueva etapa en la que tres fuerzas políticas se disputan el poder y lo harán cada vez más consistentemente. Se acabó el tiempo de la unanimidad. La sociedad se ha pronunciado a favor de que concluya la etapa que algunos referimos como la del Partido del Estado, y el Presidente Salinas de Gortari llamó de "partido-casi único". La transición hacia un régimen más democrático es el tema político fundamental de este momento. Estoy convencido de que nuestra sociedad tiene la posibilidad y creo que también la capacidad para lograrlo. . . .

. . . Para lograr el cambio no podemos quedarnos tan cortos en las reformas como en otras ocasiones. . . Si sólo pensamos en las normas que nos parecen más deseables, sin considerar que ellas tengan un soporte en la realidad y ésta propicie su viabilidad, habremos caído en el voluntarismo. Ninguna democracia es un sistema perfecto. Si se intenta ir más allá de lo que las fuerzas democráticas son capaces de sostener y consolidar, podemos desquiciarse al país y retroceder hacia situaciones caóticas sin beneficio para nadie. . . .

. . . La dificultad mayor en este tránsito es el Partido de Estado, porque sustenta su existencia en reglas no escritas que no son derogables por el legislador, sino por una decisión de quienes las sostienen, tomando en cuenta que una parte muy importante de la ciudadanía se ha pronunciado en las urnas contra tales reglas no escritas. Pero también debe tenerse en cuenta que varias de esas reglas no escritas obedecen a la cultura política profunda de grupos amplios de nuestra población. . . .

. . . Si bien la decisión para concluir con el régimen de Partido de Estado requiere voluntad política anterior y posterior a los cambios legales, debería establecerse en la Ley que las candidaturas a puestos de elección popular tendrán necesariamente que resultar de procedimientos democráticos internos de los partidos y asociaciones políticas. . . La ley debería prever que si los candidatos de los partidos no son electos por procedimientos democráticos que ellos mismos establezcan en sus estatutos, las autoridades electorales no registrarán tales candidaturas. . . .

. . . Una conclusión muy clara que debiera inspirar la próxima reforma es concluir con el sistema en dos niveles, uno para el partido oficial y otro para los demás. . . .

. . . En el terreno de lo político hemos vivido en un régimen con notorios rasgos autoritarios. El poder del Ejecutivo ha sido avasallador de los otros poderes. En tiempos recientes hemos empezado a percibir que la ciudadanía no está dispuesta a mantener un presidencialismo tan absoluto, si bien se sigue inclinando por un poder presidencial limitado. La conciencia colectiva ha hecho crecer la fuerza del Poder Legislativo. Estas son algunas condiciones visibles que apuntan al avance democrático. Para que tal avance se promueva respecto del Poder Legislativo, la Constitución debe modificarse e introducir un sistema mixto con un tercer senador en cada Estado, que sea electo por un procedimiento de representación proporcional, protegiendo el principio de igualdad de las entidades federativas en ese órgano legislativo. . .

. . . La corrupción creció a límites intolerables. Hoy el Estado se encuentra sometido a un intenso proceso de cambio y ha cancelado o limitado severamente algunos subsidios sociales. Se encuentra en pleno régimen de adelgazamiento. Está vendiendo empresas, liquidando personal promoviendo el mercado exterior, atrayendo inversiones transnacionales y maquiladoras, en fin, modificando sustancialmente su estructura y funcionamiento. Estas decisiones de cambio estructural han tenido para el régimen un alto costo político que empezó a pagar en las elecciones de 1988. . .

. . . Pensando en propuestas que ayudarían a construir mejor un régimen democrático en nuestro país, considero que la Ley Electoral debería prohibir a los líderes gremiales el que fueran candidatos a puestos de elección popular. Eso contribuiría a evitar excesos corporativos. Los legisladores o los gobernantes deben dejar atrás los intereses parciales de un gremio para legislar y para gobernar. . .

. . . Los partidos políticos no son capaces de recoger en toda su riqueza la pluralidad social. Para lograrlo en mayor medida, deberían auspiciarse con mayor interés y vigor las asociaciones políticas nacionales, tal como lo previene el Artículo 69 del actual Código Federal Electoral. . . En las últimas elecciones hemos visto aparecer o expresarse muchas asociaciones ciudadanas de distinto signo, que se alinearon con formaciones partidarias y participaron en el proceso electoral, enriqueciéndolo. Tales asociaciones deberían registrarse y estimularse en los términos previstos por el Artículo 73 del Código Electoral vigente. Sin embargo, los convenios que las asociaciones firman con los partidos, no debieran ser de incorporación, sino de coalición, lo cual les impide la actual legislación. La ciudadanía -- que quiere tener una participación política y no tiene la convicción de afiliarse a ningún partido, tendería así la ocasión de hacerlo. Las asociaciones políticas pueden contribuir notablemente al tránsito democrático de nuestro país, además que condicionarían positivamente a los partidos existentes y a los que se formen en el futuro. "

## 5.11. -ANÁLISIS GENERAL DE LAS PONENCIAS PRESENTADAS EN - LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE REFORMA ELECTORAL 1989. -

---

Independientemente de que sólo se mencionan en el cuerpo del trabajo las síntesis de las ponencias presentadas en las cuatro primeras audiencias públicas, por estar íntimamente relacionadas con el tema de tesis, se consideró conveniente proporcionar un panorama más amplio del trascendente "Foro de Consulta Nacional", por lo que a continuación se anotan los conceptos más importantes :

Las propuestas más insistentes hechas durante las pasadas audiencias públicas celebradas en la sede de la Comisión Federal Electoral, son las -- que se refieren a las reformas constitucionales que abran el Senado a los -- grupos minoritarios, que democratizen al Distrito Federal y que garanticen la transparencia en los procesos electorales. .

De las 512 propuestas cuantificadas y sistematizadas durante las doce - audiencias públicas convocadas para instrumentar una Reforma Electoral, - 115 afectan a la Constitución General de la República y 102 tienen que ver -- con los procesos electorales.

Un número importante de propuestas ( 99 ) se refirió a los partidos políticos y otro grupo de ellas ( 88 ) a los medios de comunicación. Se detectaron 106 propuestas que afectan a otras legislaciones, además de la Constitución y del Código Federal Electoral, al que atañen 254 de las sugerencias.

Una revisión detallada revela que de las 512 propuestas hechas ante la Comisión Federal Electoral, 115 reclaman reformas constitucionales y de -- éstas, 34 tienen que ver con la democratización del Distrito Federal; 24 con el Congreso y 20 con los procesos electorales en general.

En cuanto al Distrito Federal, se busca una mayor democratización de - sus instancias administrativas mediante dos vías: mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes, a la que se pretende convertir en Congreso Local y la creación del Estado de Anáhuac.

La demanda central consiste en la elección directa del actual jefe del Departamento del Distrito Federal y de los 16 Delegados Políticos, convertidos o no en Gobernador y en Presidentes Municipales, respectivamente.

Por lo que se refiere a las reformas constitucionales relacionadas con el Congreso, la mayoría van encaminadas a modificar la actual estructura del -- Senado de la República, aumentando el número para dar oportunidad a los grupos minoritarios mediante la modalidad de senadores plurinominales.

Otro grupo de propuestas pone en el tapete de las discusiones la integración de la Cámara de Diputados. Aquí, mientras la oposición privilegia la fórmula plurinominal, los sectores gubernamentales quieren regresar a los diputados de mayoría relativa.

Las propuestas de reformas constitucionales que atañen a los procesos electorales están encaminadas, fundamentalmente, a quitar de manos de las autoridades el control absoluto que de estos procesos les otorga el Artículo -60.

Hay divergencias en cuanto a las fórmulas para lograr este objetivo y evitar que el PRI continúe beneficiándose con esta situación. Dichas fórmulas van desde poner los procesos electorales en manos de un organismo de ciudadanos, hasta mantenerlos como están pero con mayor presencia, cualitativa y cuantitativamente, de los partidos de oposición.

En lo que se refiere a la temática de las elecciones, los procesos electorales cosecharon la mayor atención de los 91 ponentes que participaron en las audiencias. Entre todos hicieron 102 propuestas que, en esencia, buscan el -- que se garantice la transparencia electoral.

Además de las reformas constitucionales citadas, se pide mayor especificidad en la legislación para delimitar funciones y responsabilidades; se reclama un más alto grado de corresponsabilidad de los partidos y se exige la aplicación de sanciones severas para todos aquellos que propicien el fraude electoral, especialmente si está de por medio la alteración de documentos como el Padrón Electoral, las credenciales de elector y las actas de escrutinio.

Noventa y nueve de las 512 propuestas hechas ante la Comisión Federal -- Electoral se refirieron a los partidos políticos.

Tal vez fueron las propuestas más variadas y en torno a las cuales habrá una fuerte discusión en el Congreso cuando se discuta el contenido de la iniciativa de Ley que enviará el Ejecutivo en fecha próxima.

Las sugerencias buscan, en lo fundamental, una mayor responsabilidad de los partidos en su quehacer político. Pero mientras la oposición busca reducir al mínimo las condiciones para la pérdida del registro, el partido oficial trata de poner trabas a la conformación de nuevos partidos y, sobre todo, de coaliciones.

De prosperar algunas propuestas deberá legislarse para que exista una -- mayor transparencia en el manejo de los recursos económicos de los partidos y para exigirles un manejo interno más democrático.

Uno de los objetivos es evitar que el Gobierno o instituciones extranjeras trasladen fondos a los partidos.

Otra discusión importante podrá generarse si se traslada a la iniciativa de

Ley la idea, expresada por varios participantes, de que otras agrupaciones pueden tener representación electoral, sobre todo con miras a ocupar posiciones dentro del Congreso.

El tema de los medios de comunicación tuvo un papel importante dentro de las audiencias públicas de la CFE. Tanto, que le fue dedicada toda una sesión para que los representantes de los partidos y los ponentes invitados analizaran este rubro.

De hecho cinco de las 88 propuestas relacionadas con el tema aludieron a la necesidad de reformas constitucionales, especialmente enfocadas a buscar que algunos medios sean declarados de interés público para evitar su carácter de lucro y obligarlos a brindar un servicio social mediante la divulgación amplia y equitativa de la información política.

Todos los partidos reclamaron más espacios en medios de comunicación, sobre todo en los electrónicos, y más objetividad en el manejo de la información política.

La postergada reglamentación del Artículo Sexto Constitucional para garantizar el derecho a la información fue tema de todos los expositores, que exigieron su puesta en práctica.

También fue insistente la petición de concesiones sobre medios electrónicos para ponerlos al servicio del Congreso y de los partidos políticos.

El análisis cuantitativo de las propuestas revela, de por sí, tendencias interesantes con las que es válido especular.

Por ejemplo de los 91 ponentes, 50 lo hicieron en representación de algún partido político y 41 como invitados especiales. De estos últimos, solamente dos vinieron expresamente del interior del país: Rodolfo González Reyes, de Guadalajara, para la sexta Audiencia y Marfa del Carmen Benítez Hernández, de Ciudad Juárez, para la duodécima.

De esos mismos 91 ponentes, cuatro no hicieron propuestas en cinco sesiones: Diego Fernández de Cevallos (PAN), en la primera y en la última; -- Francisco Hernández Juárez, (Secretario General del Sindicato de Telefonistas) en la segunda; Carlos M. Jarque Uribe, (Director del INEGI) en la séptima y -- Octavio Senties Gómez (exjefe del Departamento del D. F.) en la undécima.

El PMS, por otra parte, fue el que hizo un mayor número de propuestas -- (67), pero el PRI fue el partido político que tuvo la mayor marca porcentual en propuestas consideradas de carácter general (43). De las 43, solamente 30 aterrizaron.

También es digno de anotar que el PRI, por ejemplo, puso más énfasis en los partidos políticos (14 propuestas de 43), mientras que casi la mayoría lo puso en los procesos electorales.

Es destacable que el PFCRN solamente hizo una propuesta relacionada con el Colegio Electoral y ninguna acerca del Tribunal de lo Contencioso Electoral, temas los dos de gran polémica.

El PAN, el PRI y el PFCRN se unificaron en el menor número de propuestas que modificarían la Constitución General de la República, seguidos muy de cerca por el PARM.

Los cuadros que se incluyen a continuación darán una idea más precisa del comportamiento de los invitados, de sus tendencias y de los temas que privilegiaron.

Se hicieron, de hecho, cuatro clasificaciones: una por partidos (ponentes invitados); otra por el carácter general o específico de la propuesta; una más por el tema que abordaron y una última por el tipo de legislación que afectaba. Como algunos tienen que ver con dos o más temas y con dos o más legislaciones, las sumas son, frecuentemente, superiores al total de las propuestas.

### Propuestas que Implican Reformas Constitucionales.

( totales )

Número de propuestas:	115
De carácter general :	8
Específicas :	107
Relacionadas con el proceso electoral :	20
Relacionadas con la Comisión Federal Electoral:	13
Relacionadas con el Registro Nacional de Electores:	3
Relacionadas con el Colegio Electoral :	13
Relacionadas con el Tribunal de lo Contencioso Electoral :	3
Relacionadas con los Medios de Comunicación :	5
Relacionadas con el Congreso :	24
Relacionadas con los Partidos Políticos :	8
Relacionadas con el Distrito Federal :	34

Propuestas que Implican Reformas Constitucionales.

( Por Ponentes )

PAN	1
PRI	7
PPS	14
PMS	15
PFCRN	14
PARM	11
PDM	5
PRT	2
INVITADOS	46

Re sumen General Cronológico.

Audiencia	Fecha	T e m a :	Ponen- tes.	Pro- puestas.
1	1-II-89	Derechos Políticos y Representación Nacional.	10	58
2	8-II-89	Derechos Políticos y Representación Nacional.	6	21
3	15-II-89	Régimen de Partidos y Asociaciones - Políticas.	6	38
4	22-II-89	Régimen de Partidos y Asociaciones - Políticas.	8	41
5	1-III-89	Política y Medios de Comunicación.	6	28
6	8-III-89	Política y Medios de Comunicación.	7	45
7	15-III-89	Registro Nacional de Electores.	10	50
8	29-III-89	Organismos, Procesos y Contencioso Electoral.	5	61
9	5-IV-89	Organismos y Procesos Electorales.	8	50
10	12-IV-89	Tribunal de lo Contencioso Electoral.	8	51
11	19-IV-89	Instituciones Políticas en el Distrito - Federal.	8	35
12	26-IV-89	Instituciones Políticas en el Distrito - Federal.	8	35



Ponentes que Participaron :

INVITADOS:	41
PAN	8
PRI	8
PPS	8
PMS	8
PFCRN	8
PARM	8
PDM	1
PRT	1

Propuestas Hechas Durante las 12 Audiencias Públicas Convocadas por la Comisión Federal Electoral Para la Reforma Electoral y la Concertación Entre los Partidos Políticos Nacionales.

CLASIFICACION:	PAN	PRI	PPS	PMS	PFCRN	PARM	PDM	PRT	INVI- TA- DOS	TO- TA- LES
Número de propuestas:	26	43	57	67	55	40	7	3	214	512
De carácter General :	7	13	7	8	9	3	1	1	49	98
Específicas :	19	30	50	59	46	37	6	2	165	414
Relacionadas con el proceso electoral :	5	5	12	16	20	8	3	1	38	102
Relacionadas con la Comisión Federal Electoral :	3	4	4	11	9	2	0	2	20	55
Relacionadas con el Registro Nacional de Electores:	3	8	10	10	5	6	0	0	10	20
Relacionadas con el Tribunal de lo Contencioso Electoral:	3	6	3	5	0	7	0	0	21	45
Relacionadas con los Medios de Comunicación :	6	5	8	11	12	4	0	1	41	88
Relacionadas con el Congreso:	1	5	3	3	4	1	2	0	30	49
Relacionadas con los Partidos Políticos :	5	14	10	10	9	7	1	1	42	99
Relacionadas con el Distrito Federal :	3	8	13	15	7	8	2	0	16	72
Afectan al Código Federal - Electoral :	17	26	27	33	29	20	0	1	101	254
Afectan a la Constitución:	1	7	14	15	14	11	5	2	46	115
Afectan a otras legislaciones:	6	6	15	16	6	8	0	0	49	106

## CAPÍTULO VI.

### EL MUNICIPIO PLURAL Y PLURIPARTIDISTA EN MÉXICO -

---

#### 6.1. - LA POLÍTICA DE LOS NOVENTAS. -

La Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la pretendida concertación entre los partidos políticos nacionales es un encomiable esfuerzo para lograr, en el corto plazo, un país donde el pluralismo y el pluripartidismo sean el marco de referencia en que se desenvuelva una nación más democrática y donde sus ciudadanos sean verdaderamente libres de escoger el gobierno que dirija sus destinos políticos. El Municipio es la base política del país y es ahí, donde se deben iniciar de inmediato los cambios.

En el Capítulo V precedente, se hizo un análisis general de las ponencias presentadas. A continuación se analizan en forma breve los conceptos que reiteradamente se expusieron durante la "Consulta Pública". Dicho análisis servirá de base para interpretar lo que es la política actual, a la luz de una participación pluripartidista y plural, ya que no sólo intervinieron los partidos políticos registrados sino también algunos grupos interesados en política y distinguidos profesionales, que han hecho del quehacer político no sólo su manera de vivir, sino la razón de su vida cotidiana.

#### 6.2. - COMENTARIOS PARTICULARES. -

Como podrá notarse, la mayoría de las propuestas apuntan a reformas que conduzcan a renovar y perfeccionar el sistema democrático, garantizar la pluralidad y la competencia electoral. Para ello, será necesario el acuerdo entre los partidos y la participación de la sociedad.

Es conveniente mencionar que la valoración ética debe preceder a cualquier decisión política y los juicios políticos para los efectos de bien común, deben referirse no sólo a la ideología o doctrina que postule una determinada corriente o fuerza política, sino más bien el motivo y finalidad que se persiga al constituirse y actuar en la vida pública y, por ende, saber qué concepto de bien humano lo inspira y hacia qué objetivos de superación y viabilidad de justicia social dirige sus esfuerzos.

Para cumplir con el imperativo ético de la política, se requiere una nueva ley, pero es deseable mucho más que eso, se necesita el respeto al bien público y valor jurídico, que es la base de la convivencia humana en la razón. Este bien, supremo, jurídico, moral, se llama: "Verdad". No hay sustitutos; o se quiere cambiar o se finge querer el cambio faltando a la verdad. Esa es la disyuntiva del Gobierno y de los partidos políticos que se precian de serlo. Para que los partidos y el Gobierno conozcan oportunamente la verdad de la ciudadanía, es de fundamental importancia detectar el pulso de los tiempos a través del sen-

tir de los electores, pues la suerte electoral de los partidos y el futuro político del país dependen en gran medida del comportamiento del pueblo en el futuro próximo. Para prever ese comportamiento, nada mejor que las encuestas de opinión serias y rigurosas.

Todo lo anterior no tendría razón de ser, si no se tuviera una firme voluntad de lograr la modernización política que se sustenta en los siguientes postulados :

- 1). Sometimiento de gobernantes y gobernados al imperio de la Ley o estado de Derecho;
- 2). Pluralismo político o estado de partidos;
- 3). Libertad política como práctica cabal de los derechos políticos o garantías individuales;
- 4). División auténtica del poder estatal o separación de poderes para su recíproco control;
- 5). Habituales y sistemáticos procesos electorales o elecciones libres, para la competencia legal de la legítima representación nacional en los órganos estatales.

Históricamente, no hay democracia que no haya sido y sea primordialmente una tarea política. Una dura, cotidiana y prerrogativa conquista de la sociedad. No pocas veces, consecuencia de revoluciones violentas y, otras, las menos, de luchas y confrontaciones más o menos pacíficas o de concertación para reformas con arreglo a transacciones. Algunos avances democráticos han resultado del estira y afloja entre gobernantes y gobernados, o entre éstos y -- grupos plutocráticos o enclaves oligárquicos.

En todos esos hechos, la teoría y la práctica democráticas han sintetizado en dos principios sus objetivos centrales : libertad política para garantizar la intervención en el poder político, e igualdad jurídica para asegurar la participación en la distribución del poder económico.

A esto se engarza el ejercicio simultáneo de dos postulados de la razón práctica de la democracia : la de procurar llevar hasta sus últimas consecuencias, reivindicaciones vigentes pero inéditas y la de plantear nuevos reclamos, como peticiones para cambios o reformas.

Así, la democracia, tarea permanente de problemas y respuestas, está en constante transición hacia la modernización política o actualización de sus estructuras ( jurídico-políticas y económicas ), para hacer posible y -- compatibles nuevos fines sociales que contemplan desde rectificaciones, am-

pliaciones y ratificaciones de reformas en vigor, hasta introducción de novedades democratizadoras y enriquecimientos políticos para resolver, con más democracia, los problemas que generan los protagonistas (mayorías y minorías) de una democracia por estancada o desarrollada que sea.

La tarea democrática trata, una y otra vez, de ir logrando una cabal libertad e igualdad del pueblo para intensificar su intervención y -- participación en el ejercicio de su soberanía por medio de los poderes u -- órganos estatales, para el máximo cumplimiento del postulado de que -- "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de -- éste" ( Artículo 39 Constitucional ).

La nuestra, con sus logros y sus insuficiencias y deficiencias, es, empero, una democracia. Una democracia subdesarrollada : políticamente, económicamente socialmente.

La libertad, en el moderno Estado democrático constitucional, solamente es posible como libertad jurídica. Esta se constituye por los llamados derechos políticos o garantías individuales. Tales libertades - políticas, en plural (que integran la libertad política, en singular), fueron y son reivindicaciones de la democracia de carácter jurídico-político y tienden a la igualdad frente a la ley y a la participación de todos en el poder. De aquí que la representación nacional, afianzada en la renovación periódica resultado de procesos electorales, o voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa ( Artículo 40 - Constitucional ), se sustente en el cabal ejercicio de los derechos políticos para hacer posible que el pueblo ejerza su soberanía por medio de -- los Poderes de la Unión ( Artículo 41 Constitucional ). Y son esas libertades políticas, fundamento democrático del pueblo o sociedad, las que han de prevalecer frente a cualquier pretensión de hegemonía.

Por esto, la transición o modernización política hacia un cabal ejercicio de esas libertades jurídico-políticas o garantías individuales requiere, necesariamente, revisar para su limitación las más de 85 desbordantes facultades constitucionales del Poder Ejecutivo Federal ( en un -- texto de 136 artículos ), que se multiplican en la arrolladora y casi ya exclusiva facultad de iniciativa legislativa presidencial ante el Congreso -- general, como por su amplísima facultad para expedir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes.

Sin una disminución de esas poderosas facultades, que levantan

tan una hegemonía sobre los otros poderes y sobre la sociedad, no será posible un cabal ejercicio de los derechos políticos y, en consecuencia, también, en menoscabo de una plena representación nacional y su división y limitación de los poderes federales, estatales y municipales.

El Estado moderno apuntalado racionalmente, es democrático y constitucional y requiere indispensablemente una representación nacional constituida por el pluralismo de minorías y mayorías que postulan acuerdos, por medio del estira y afloja de transacciones democráticas para hacer prevalecer la voluntad de la soberanía nacional, que reside esencial y originariamente en el pueblo (Artículo 39 Constitucional).

Este es el punto de partida y la piedra de toque para condicionar a gobernados y gobernantes en el insoslayable objetivo común de sus tareas, que se expresa en el principio constitucional de que: "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

Así, y solamente así, es como la representación nacional - "necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos", que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y -- como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de -- éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas -- e ideas que postulan y mediante el sufragio efectivo, universal, libre, secreto y directo.

Así es como, también, el moderno Estado democrático constitucional, descansa sobre los partidos políticos, cuya significación -- crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático.

La reforma electoral tendrá que pasar a derogar y abrogar artículos constitucionales, para intensificar elementos democráticos consecuentes con la modernización política de la Nación y sus instituciones. Es la única manera de asegurar la transición de la democracia mexicana tradicional hacia un moderno Estado democrático constitucional de partidos. Someter a la crítica democrática, particularmente, los artículos 54 y 60 constitucionales para transigir en su democratización y facilitar, de una vez por todas, el cabal ejercicio de los derechos políticos como sustento de la representación nacional. Y discutir, sin cortapisas, los alcances de nuevos órganos judiciales electorales, colegiados y paritarios, que garanticen procesos electorales libres de toda sospecha. Tribunales electorales federales, estatales y municipales, con facultades para calificar las elecciones; recibir y solucionar demandas y quejas y, también, para conceder y resolver amparos en materia electoral.

Poner al día nuestra elemental democracia electoral es la exigencia de la modernización política o de la también llamada transición de la democracia mexicana hacia la implantación irreversible de los cinco postulados que, la educación para la democracia nos exige, a todos y cada uno de los mexicanos.

#### A). - Abstencionismo. -

Los partidos coinciden en la importancia que reviste el abstencionismo para los procesos electorales, por lo que fue necesario profundizar en este concepto y para lo cual se consultó a especialistas en la materia, como lo es el Dr. Miguel Basáñez Ebergeny.

Los datos que se presentan parten de una encuesta nacional de opinión pública levantada en julio de 1988, por el periódico "La Jornada", de cuatro mil entrevistas en las 32 entidades federativas. (62).

Se tienen como puntos importantes de reflexión que: el padrón actual es la causa de la mitad del abstencionismo; el padrón actual no resiste el análisis estadístico; y que el Registro Nacional de Electores, en realidad es un registro nacional de domicilio. En cuanto a la abstención, se presentan tres ideas:

- 1º - Los abstencionistas son fundamentalmente ciudadanos inconformes.
- 2º - Los abstencionistas son importantes en cuanto a la determinación de la votación.
- 3º - La abstención puede modificar en forma muy importante las elecciones.

¿Por qué el padrón es la causa de la mitad del abstencionismo?

(62) Periódico "La Jornada" del mes de julio de 1988.

Al preguntar en la encuesta a los ciudadanos que votarían y los que no, y después desagregar las razones por las cuales no votarían, el 47.8% responde que no votará porque no está empadronado; un 12.5% porque está indeciso; un 9.4% porque siempre gana el Partido Revolucionario Institucional; un 7.6% porque no se respeta el voto; un 6.3% porque no acostumbra; un 4.0% porque no tiene partido; un 1.8% porque no tiene tiempo y diversas razones suman un 10.7%.

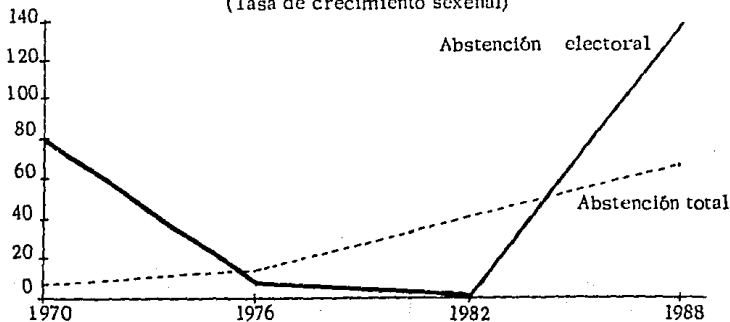
Al ver las tendencias de la abstención electoral de 1964 a 1982, se observa que la abstención electoral en México venía decreciendo, pero sin embargo la abstención total venía creciendo, es decir, dos curvas inversas, lo cual no es correcto. En 1988 la abstención electoral tiene un repunte, pero la tendencia de largo plazo está cruzada: abstención electoral con abstención total.

De acuerdo con estudios efectuados por el Dr. Miguel Basáñez E., los abstencionistas son ligeramente más radicales que los votantes, tienen una opinión más mala del gobierno, tienen una opinión más mala de la política que los votantes, son menos optimistas sobre el sexenio actual que los votantes, tienen una peor opinión que los votantes en relación al sistema educativo y al sistema de salud y en relación a su situación personal y a la situación del país. Son más pesimistas que los votantes.

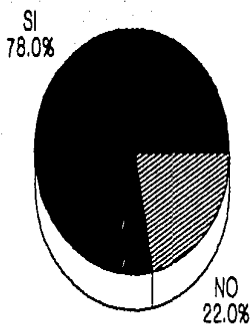
Estos datos llevan a la conclusión de que el abstencionista es un ciudadano inconforme o por lo menos con una opinión más negativa de ellos mismos, del país y de las expectativas, que los votantes.

En lo que se refiere a la modificación de las elecciones cuando participan los abstencionistas, se basa en el fenómeno de en forma inversamente proporcional a como bajaba el abstencionismo en 60%, subía el Frente Cardenista de 5 a 50%. El Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional se mantuvieron en sus medias tradicionales, pero es el Frente Cardenista el que acaparó la atención del abstencionismo. Esto fue una sorpresa tanto para el Frente como para los analistas.

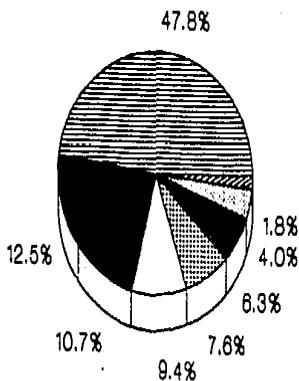
ABSTENCION ELECTORAL Y TOTAL.  
(Tasa de crecimiento sexenal)



# PADRON ELECTORAL



PIENSA VOTAR?

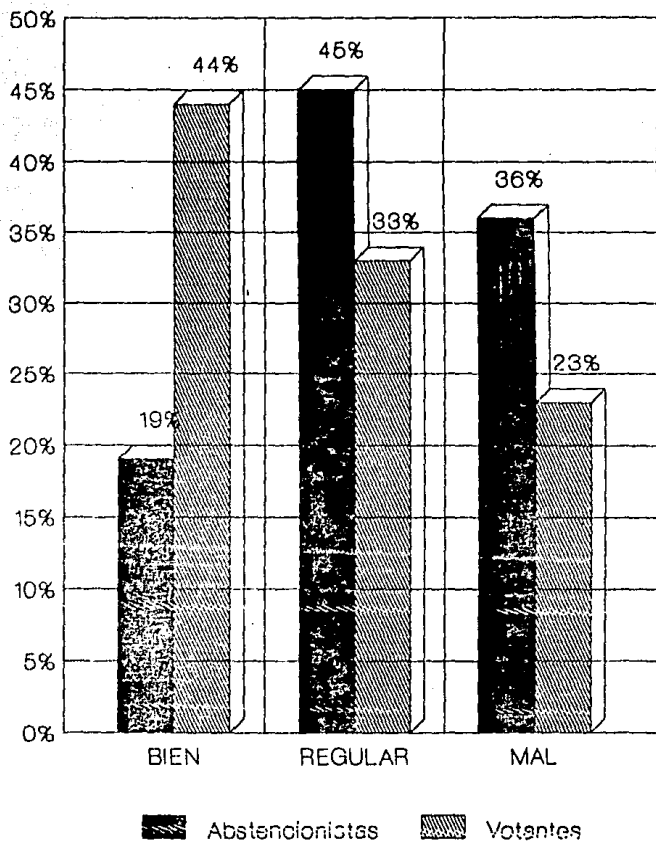


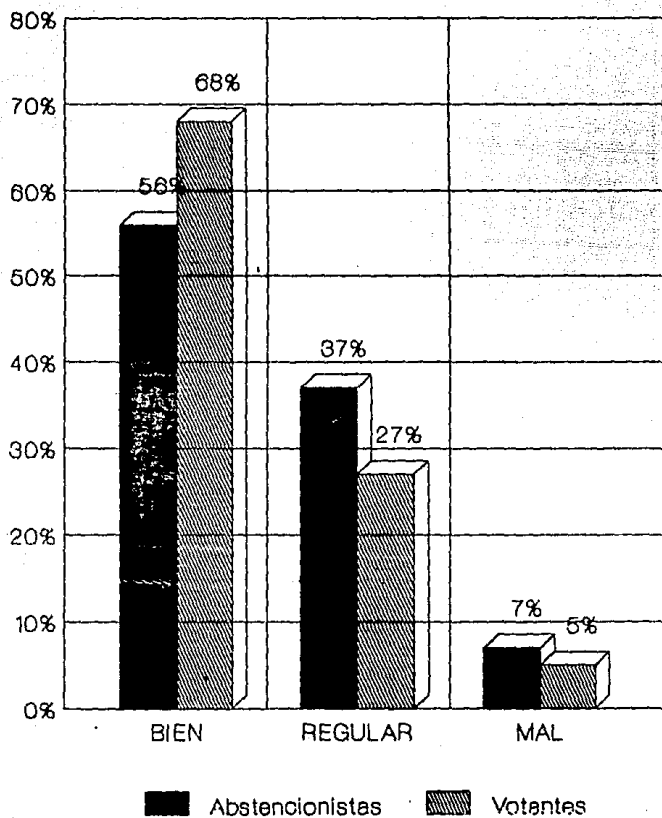
POR QUÉ NO?

- 12.5 Estoy indeciso.
- 10.7 Otras razones.
- 9.4 Siempre gana el PRI.
- 7.6 No se respeta el voto.
- 6.3 No acostumbro votar.
- 4.0 No tengo partido.
- 1.8 No tengo tiempo.
- 47.8 No estoy empadronado.

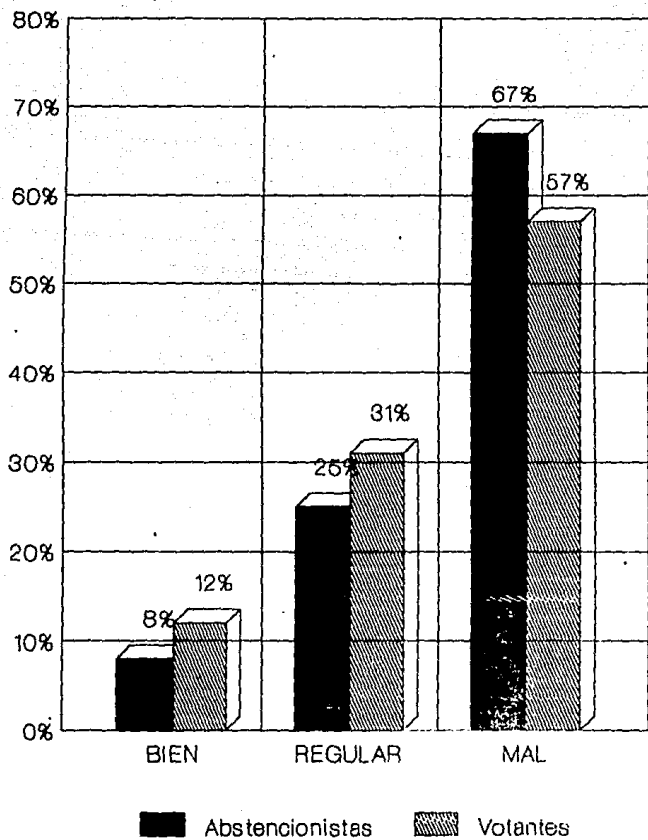


## OPINION SOBRE EL SEXENIO 1988-1994

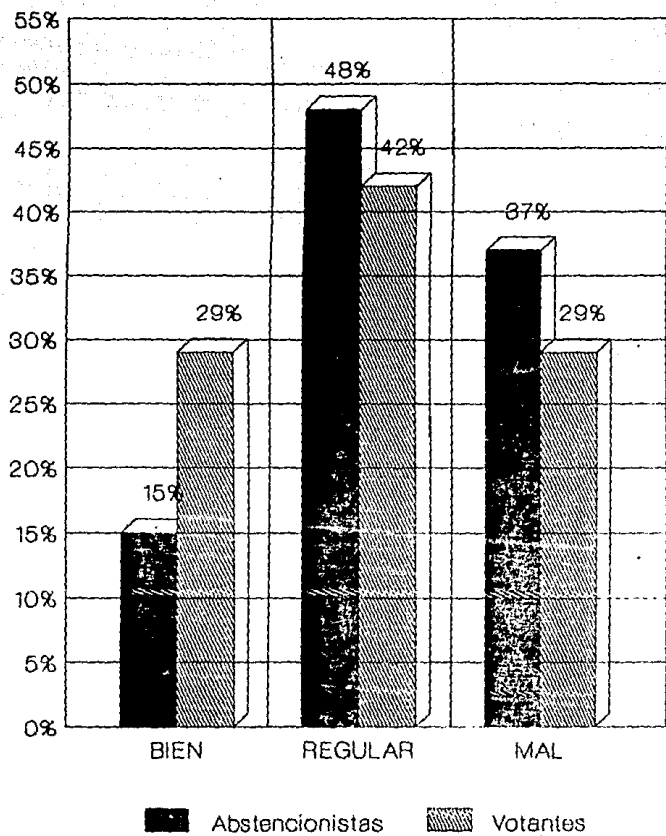


**OPINION SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO**

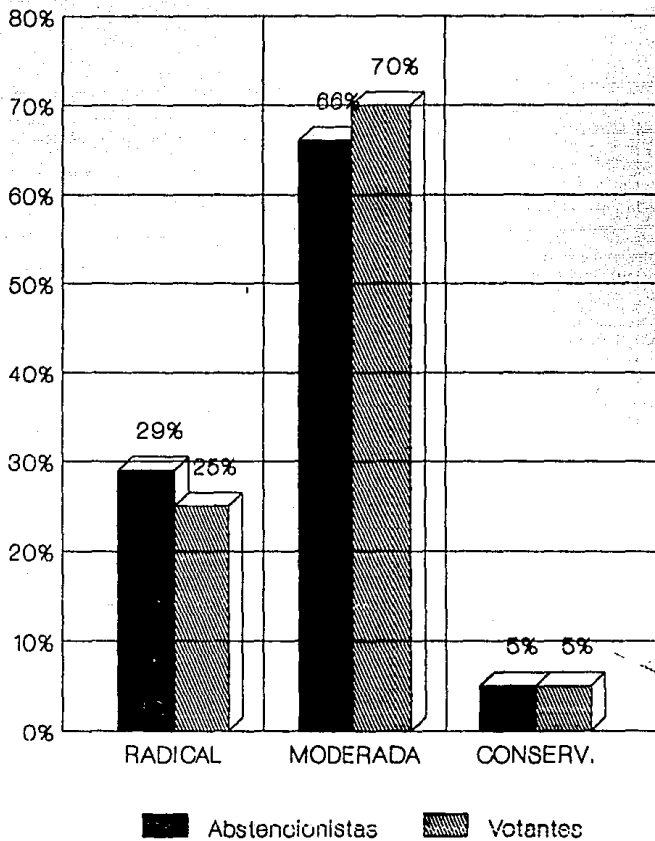
## OPINION SOBRE LA POLICIA



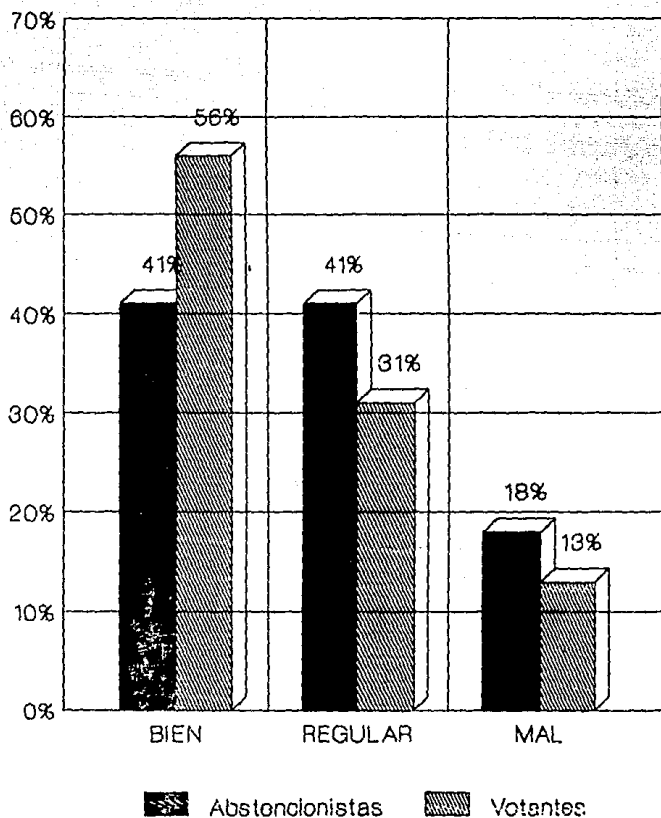
## OPINION SOBRE EL GOBIERNO



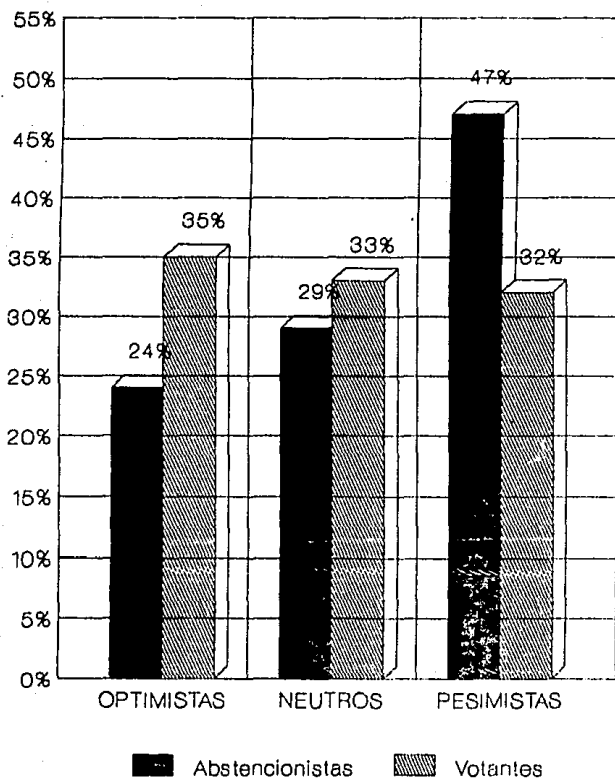
## TENDENCIA POLITICA



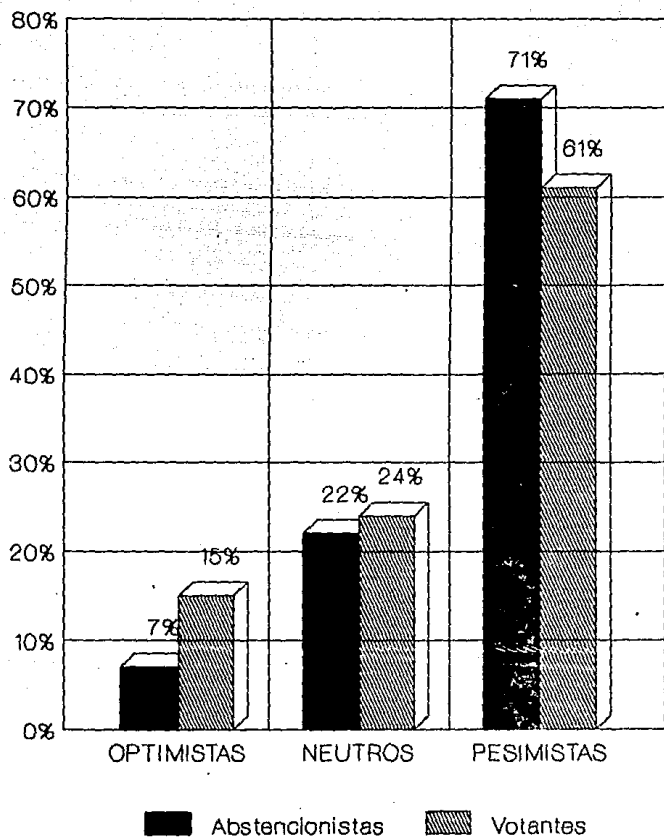
### OPINION SOBRE EL SISTEMA DE SALUD



## SITUACION PERSONAL



## SITUACION DEL PAIS





CUADRO QUE MUESTRA EL ABSTENCIONISMO.

CIUDADANOS, EMPADRONADOS Y VOTANTES EN ELECCIONES  
PARA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, 1964 - 1988.

( Millones de personas )

Fecha	1	2		3	4		5	
	Ciudadanos*	Padrón No. 2/1		Votantes	Abst. política 1/3 - 4/1		Abst. electoral 2/3 - 3/2	
1964	17'5	13'6	78%	9'4	8'1	46%	4'2	31%
1970	22'8	21'6	95%	14'1	8'7	38%	7'5	35%
1976	27'8	25'9	93%	17'5	9'9	36%	8'0	31%
1982	37'7	31'5	84%	23'6	14'1	37%	7'9	25%
1988	42'9	38'0	89%	19'2	23'7	55%	18'8	49%

( Porcentajes de crecimiento sexenal )

Fecha	1	2	3	4	5
Ciudadanos*	Padrón	Votantes	Abst. política	Abst. electoral	
1964	-	-	-	-	-
1970	30	59	50	07	79
1976	22	20	27	14	07
1982	36	22	32	42	(01)
1988	14	21	(19)	68	138

\* Ciudadanos eran los mayores de 21 años hasta 1964 y mayores de 18 a partir de 1970.

Estos datos nos dicen que la pasada elección federal del 6 de julio de 1988 fue la elección con el más alto grado de abstencionismo en los últimos 25 años.

Las cifras indican un aumento sostenido de la tasa de crecimiento del abstencionismo total o político, es decir, ciudadanos que se quedan sin votar, independientemente de que estén o no empadronados: 7% en 1970 en relación a 1964, 14% en 1976, 42% en 1982 y 68% en 1988.

En el mismo período supuestamente había disminuido sostenidamente la tasa de crecimiento del abstencionismo electoral, es decir de los no-votantes que sí -- estaban empadronados: de 79% en 1970 respecto a 1964, a 7% en 1976, -1% en 1980 y se revierte sorpresivamente al 138% en 1988.

Para finalizar se hace notar, que se presentó un abstencionismo más fuerte en el medio urbano que en el medio rural, en términos comparativos. Los campesinos, las comunidades aisladas, tuvieron mayor interés en votar e incluso rebasar el padrón electoral que en los distritos urbanos, donde la oposición logró una presencia impactante. Pareciera que en 1988, y a pesar de la crisis, del desempleo, de la inflación, de la devaluación, los ciudadanos del medio urbano mejor informados no tuvieron interés en modificar la estructura del sistema.

## B) . - Organización y Manejo de los Procesos Electorales

Tal vez el punto que más discusiones ha presentado es el de la organización y manejo de los procesos electorales y se tienen todos los matices, desde lo propuesto por la oposición, que pretende que los propios partidos -- sean juez y parte en el proceso, hasta la idea defendida por el PRI de que las cosas sigan tal y como están en el actual Código vigente.

La demanda más sentida es que en los organismos electorales, cuando no se llega a algún acuerdo, el asunto se somete a votación, la que pierden por tener minoría de representantes. Los opositores al régimen afirman que el PRI los "mayoritea", pues éste pierde la discusión pero gana la votación, -- simplemente por el hecho de ser más. La inveterada solicitud de las minorías organizadas es que el número de representantes de los partidos, en los organismos electorales, sea paritario, sin importar el peso de la influencia de -- aquellos en las urnas.

Sin embargo, este mecanismo igualitario invertía los términos del -- problema, pues el PRI quedaba en peligro de que, a pesar de ser mayoría en el electorado, la oposición lo "minoriteara" en las votaciones. Para evitar -- ventajas de cualquiera de las partes, se acordó que las decisiones de la comisión se tomaran por consenso. Lo cual simplemente quiere decir que las divergencias se discuten hasta que todos quedan conformes con lo resuelto.

Las reformas constitucionales de 1986 introdujeron la siguiente disposición: "Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales" (Art. 60), y aunque más adelante apuntan -- la corresponsabilidad de partidos y ciudadanos, la norma no logra apuntalar -- la necesaria imparcialidad que debe presidir en toda organización electoral -- porque, sin duda, el gobierno se convierte en juez y parte del proceso.

En el nivel constitucional, se debería establecer la norma de que el órgano encargado de la preparación y desarrollo de los comicios sea autónomo e imparcial, aunque a él concurrieran representantes estatales y de los partidos políticos. Las características de autonomía e imparcialidad son indispen

sables para que pueda cumplir cabalmente con sus funciones, la concurrencia de representantes de los Poderes de la Unión, porque tratándose de una función pública no existe argumento para excluirlos y de los partidos políticos porque como partes fundamentales de la contienda deben tener participación en todos los eslabones del proceso. Sin embargo, para que el órgano fuera auténticamente autónomo e imparcial, ni los representantes estatales, ni los de los partidos coaligados podrían tener mayoría. Para ello, en la ley reglamentaria deberá establecerse una forma de integración y funcionamiento tal que garantizara la imparcialidad.

Los puntos más significativos que deben tomarse en cuenta para la renovación de los procesos electorales, son los siguientes :

- a). La participación abierta de la ciudadanía en la consulta sobre la transformación electoral.
- b). La discusión sobre las reformas electorales se realice en el seno de la Cámara de Diputados y se difunda a través de los medios electrónicos de comunicación.
- c). Las reformas al Código Federal Electoral, se sustenten en las modificaciones respectivas a la Constitución Mexicana.
- d). Los procesos electorales, sean organizados y vigilados por la ciudadanía a través de los partidos políticos, con la supervisión y apoyo del gobierno.
- e). En los organismos electorales ningún partido tenga el cincuenta por ciento o más de los votos, y la representación del gobierno no exceda de dos votos.
- f). La participación y el libre acceso a todos los partidos en el sistema computarizado de información electoral.
- g). La vigilancia pluripartidista en cuanto a la procedencia y destino de los subsidios económicos para las campañas y los partidos.
- h). La garantía de equidad en la apertura y cobertura de los medios electrónicos de comunicación para los partidos y sus candidatos.
- i). El lugar o lugares donde se impriman las boletas electorales sean del conocimiento y vigilancia de los partidos participantes en la contienda.
- j). Los distritos electorales deben reestructurarse, tomando en cuenta la densidad de población, lo cual implicará la reglamentación en cuanto a la definición del marco territorial.
- k). La necesidad de una credencial electoral que identifique a quien la porta y la depuración periódica del Padrón Electoral.

C) .- Democracia.

En lo general, salvo lo expresado por el PRI, los partidos políticos reclaman una mayor democracia en los procesos electorales y opinan que el Código Federal Electoral, aprobado apenas en febrero de 1987, tendrá que ser reformado, previa consulta popular, para acelerar la democratización del país y combatir vicios que dificultan la credibilidad del pueblo en las instituciones. Muestra evidente de ello es el creciente abstencionismo electoral, el cual sólo podrá erradicarse en la medida que la ciudadanía tenga plena confianza en los comicios. Desde tal perspectiva, una de las metas fundamentales de la nueva reforma tendrá que orientarse hacia tal objetivo, pues de ninguna manera es posible pensar en una renovación de la vida nacional sin la participación convencida de la ciudadanía en los procesos electorales.

Las disposiciones legales para la formación de partidos, la celebración de elecciones periódicas y la conformación de la representación nacional, son, entre otras, condiciones indispensables para nuestra democracia política, pero de ninguna manera pueden definirse como condiciones suficientes.

Nuestro proceso político tiene lugar en una sociedad compleja, de modo que al circunscribir la discusión a los aspectos legales o en los intereses específicos partidarios, o en ambos, se corre el riesgo de favorecer un alejamiento, este sí profundamente antidemocrático, entre una élite político-intelectual profesionalizada y la sociedad real.

En consecuencia, la reforma electoral debe formularse a partir de diversas consideraciones básicas entre las cuales pueden destacarse las siguientes :

- a). La democracia política depende en los hechos de cuán democráticos sean los elementos que componen la sociedad: individuos, familias, sindicatos, empresas, etc.
- b). La heterogeneidad de nuestra sociedad determina que la aplicación de las normas tenga tantas modalidades de cumplimiento como sea la diversidad de condiciones geográficas, sociales, económicas y culturales.
- c). En la medida que la sociedad se modernice, la participación exigirá conocimientos e información cada vez mayores.
- d). Conformar la representación nacional tiene como finalidad el debate plural para la toma de decisiones legislativas.
- e). La reforma electoral debe considerarse a la luz del propósito de fortalecer una cultura democrática que fomente la capacidad de decidir y participar, y la confianza en las instituciones.

#### D). Credibilidad y Confianza en los Procesos Electorales.

En un gran número de ponencias se hace notar que la credibilidad y confiabilidad en los procesos electorales, constituyen una demanda popular - cuya satisfacción plena no admite más demoras y vendrá sólo cuando demos al país un nuevo sistema electoral. El abstencionismo sigue siendo la enfermedad típica de nuestras elecciones, incluyendo las de 1983, que tan atractivas resultaron para el ciudadano común, y quienes lo consideran como una consecuencia del atraso y la ignorancia del pueblo, cometen un trágico error. Los ciudadanos no creen ni confían en las elecciones como el medio que les permita intervenir y decidir en la política y por eso se abstienen de votar. Por lo pronto, todos exigen nuevas reglas del juego electoral, que aseguren su participación efectiva en los comicios y que garanticen el respeto a su voluntad. Cualquier reforma de la Constitución debería pensarse y hacerse -- con el objetivo central de reorganizar el sistema electoral para hacerlo credible y confiable para la ciudadanía.

En términos generales, puede decirse que el problema fundamental que plantea el actual sistema electoral es que da amplia cabida a que la ley sea violada con detrimento del respeto que se debe a la voluntad de los ciudadanos. Desde este punto de vista, cualquier esfuerzo que se haga para mejorar o reordenar las instituciones electorales resultará vano, si no se encuentra el modo de asegurar que la ley se cumpla en la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios.

#### E). Pluralismo y Representación.

La totalidad de los partidos coinciden en la necesidad de una mayor pluralidad tanto en los procesos electorales como en la integración del gobierno.

En el caso de la representación proporcional, ha revivido una interesante discusión apoyada en dos posiciones básicas:

Una de ellas, afirma que la representación proporcional debe desparecer, pues por esa vía se entrega a las burocracias de los partidos la decisión de incluir en las listas plurinominales a personajes por quienes los ciudadanos no votan. Se ha presentado el caso de que algunos candidatos que perdieron las elecciones por la vía uninominal, aparecen en la Cámara como diputados plurinominales.

Otra posición supone que este sistema mixto debe ser reformado, -- particularmente respecto a la distribución de las diputaciones, pues tiende a beneficiar excesivamente a las minorías.

Con todo y las fallas del sistema de representación proporcional vigente, parece aconsejable reformarlo y adecuarlo a las condiciones electorales actuales, no destruirlo, pues este sistema fue creado con el fin de lograr más

pluralidad en la Cámara, garantizar la presencia de las minorías e impedir la "dictadura de las mayorías".

Es un sano ejercicio social el que se haya convocado a las audiencias públicas de la Comisión Especial para la Reforma Electoral, ya que de ese proceso, el pluralismo vía la expresión libre y democrática de particulares y miembros de partidos políticos, habrán reforzado la libertad y el quehacer democrático que se vive en México y que es orgullo de todos.

El país no es el mismo de los años 70s ni el México que conocimos en los años 60s; ahora es un país de evidente y notable participación de personas y grupos en las actividades sociales, culturales y políticas de la nación, desempeños de los cuales se nutre tanto el gobierno como la sociedad misma en un pluralismo que políticamente alcanzará mayores alturas para el bien político y social de todos los mexicanos.

La representación política ante el poder, implica la existencia de organizaciones intermedias, profesionales, cívicas, políticas, partidos y sindicatos fuertes y representativos de la sociedad, para manifestar la pluralidad de la sociedad ante la unidad del poder en que debe representarse ella misma, y es definitivo, cuanto más amplia sea la representación política nacional ante el poder, mayor será la participación ciudadana.

La representación política nacional en el poder, que conduce a un gobierno plural, representativo, característico de las democracias modernas, que genera una relación entre la sociedad y el Estado, que va desde la mera consulta hasta la participación activa en el ejercicio del poder. Esta representación política nacional en el poder debe manifestarse más ampliamente en el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal.

Asimismo, si los sistemas políticos pluralistas, para ser democráticos, requieren de regímenes de partido pluralista, ambos a su vez necesitan de unos medios de comunicación social igualmente pluralista.

#### F). - Afiliación Colectiva o Individual a los Partidos.

Sobre la afiliación colectiva o individual a los partidos, una parte de la oposición defiende la propuesta de que se prohíba toda afiliación de organizaciones y se mantenga sólo la incorporación individual, ciudadana.

Tal propuesta va dedicada no tanto a democratizar sino a debilitar una de las bases de apoyo del PRI, es decir sus sectores y organizaciones. Como en otros casos, la izquierda comete en éste un grave error ideológico, al atacar la incorporación de organizaciones a los partidos, pues olvida que ellos mismos defendieron el concepto de partido como la suma superior de aquellas,

con lo cual se pretende impedir la manipulación del ciudadano individual.

Lo que parece más aconsejable es luchar por la democratización de los partidos y sus organizaciones, pero no sacrificarlas por el interés táctico de golpear la fuerza del PRI.

### G). - Sistema de Elecciones.

Un gran número de ponencias se refirieron al sistema de elecciones, por lo que fue necesario extraer los conceptos más importantes, mismos - que en seguida se mencionan :

La forma que adopte el sistema de elecciones, desde luego, es asunto esencial del sistema constitucional electoral. Se discute incansablemente acerca de los méritos y los defectos que entran los sistemas de representación uninominal y plurinominal. Al tratarse de la uninominal, se pone de relieve la conveniencia de que quienes se disputan los puestos de representación popular traten con un núcleo de población ciudadana ante el que son directamente responsables y lleguen a tales puestos de representación por la decisión mayoritaria de ese núcleo de población. De la plurinominal, en cambio, se resalta su virtud más evidente, que consiste en servir de correctivo a los defectos de sub o sobrerepresentación a que da lugar la uninominal, de manera que, nacionalmente, los partidos obtengan los puestos de representación que correspondan a su votación. Las virtudes de ambos sistemas se pusieron en evidencia en las últimas elecciones federales: los ciudadanos pudieron elegir en sus distritos electorales a los candidatos de su preferencia y los partidos obtuvieron los puestos de representación a que daban lugar sus votaciones. Para ello bastó que se aumentara el peso que tenía la plurinominal en el sistema mixto, hasta llevarla al cuarenta por ciento de la representación nacional.

Visto el papel tan relevante que ha desempeñado la plurinominal en nuestros breves procesos democratizadores, se antoja conveniente que la obra emprendida al introducir la plurinominal en nuestro sistema electoral, deberá culminarse igualando el peso que tiene frente a la uninominal, de manera que en los órganos colegiados del Estado e integrados por votación popular, una mitad de los puestos de representación se ocupen con base en el principio de mayoría relativa y la otra mitad con base en el principio de representación proporcional. Uno de los primeros proyectos de Ley Federal Electoral de 1977 proponía un sistema mixto paritario para la integración de la Cámara de Diputados; replantear la idea, por lo tanto, resulta adecuado y realista.

En síntesis, se tienen las siguientes posibilidades : todos los diputados de mayoría, 300 de mayoría con 100 proporcionales (Reforma de J.L.P); que se

mantenga como está, 300 de mayoría y 200 de proporción (MMH); todos proporcionales (Vieja demanda de la oposición); y la que hoy podría ser resultado de una concertación: que se reduzcan el número de diputados a 400, de los cuales serían 200 de mayoría y 200 de proporción.

#### H). - Autocalificación.

Un aspecto muy importante en el proceso electoral es la calificación, por lo que a continuación se hacen algunas observaciones sobre la proposición presentada por varios ponentes para que exista una autocalificación.

Las razones expuestas en contra de la autocalificación no parecen muy convincentes. Todos los órganos electorales tienen, desde luego, un carácter partidista ineliminable. Eso resultó cierto, inclusive, tratándose del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y nada garantiza que el partidismo o el faccionismo puedan evitarse suprimiendo el principio de autocalificación. El que se considere que el Colegio Electoral autocalificador resulta ser juez y parte, por lo demás, es una abstracción; aparte el hecho de -- que la autocalificación no es un litigio común y corriente, ella supone un -- principio fundamental y es que las decisiones las toma el conjunto del Colegio Electoral. Como en otras materias, aquí lo verdaderamente importante es encontrar los medios para que la ley se cumpla y se respete el voto de los ciudadanos.

#### I). - Participación del Gobierno en los Comicios. -

Sobre el papel que el Gobierno debe jugar en los comicios, la oposición de izquierda ha sostenido en uno de sus extremos que todo el proceso, incluida la elaboración del Padrón Electoral, sea responsabilidad exclusiva de los partidos. Tal argumento parte de la creencia de que el Gobierno favorece al PRI y la única forma de evitarlo es sacándolo de los comicios.

El problema de esta propuesta es que supone que los partidos políticos, aun cuando representan intereses parciales de la sociedad, además de estar directamente involucrados, pueden, por sí mismos y entre ellos, al margen de la sociedad, dirigir el proceso como si representaran el interés general.

Nada más falso que esto. En ningún país los procesos electorales son manejados exclusivamente por los partidos, pues además de no tener capacidad técnica para hacerlo, encarnan intereses en juego que no garantizan la imparcialidad. En la práctica, significaría dejar las elecciones en manos de las burocracias partidistas.



El único aparato capaz de hacer tal tarea es el del Gobierno, que jurídicamente asume el interés general.

Si la oposición duda de la imparcialidad gubernamental, lo que debe plantear no es su exclusión, que haría prácticamente imposible realizar en orden las elecciones, sino crear mecanismos específicos de participación de los partidos y sobre todo de la sociedad, cuya tarea será la vigilancia y corresponsabilidad del proceso.

Las mismas reservas de imparcialidad de los partidos son válidas para el sistema actual de autocalificación de los resultados electorales, mediante el cual los propios interesados defienden y votan sobre sus casos en el seno de la Cámara. ¿Cuántas veces no hemos escuchado que los partidos negociaban posiciones y llegaban a sacrificar a uno u otro candidato, en aras del entendimiento?

### 6.3. - LA POLITICA DE MEXICO Y EL DERECHO - CONSTITUCIONAL.

---

México ha experimentado el gobierno colonial. El impacto de España, que gobernó de 1519 a 1821, se observa sin dificultad en la política contemporánea. No obstante que hubo civilizaciones notables en el pasado de la Nación, la época colonial marca el inicio de los estados modernos del país, tal como ahora los conocemos; los pequeños reinos — existentes, fueron reemplazados bajo el gobierno colonial por el control político centralizado, las burocracias modernas, las ideas religiosas occidentales y las estructuras y los valores económicos europeos.

### 6.4. - DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. -

México es una entidad soberana, compuesta de entidades federativas o estados sujetos al pacto federal ( República Federal ), en donde gobierna un grupo de personas para el beneficio del pueblo ( República Democrática ) y que son elegidas por éste ( República Representativa ).

Deben considerarse los actos que ejecuten fuera de esas atribuciones expresas, como nulos y sin valor, por carecer de la competencia constitucional correspondiente, pues se trata de órganos estatales federales, carentes de soberanía y que sólo pueden disfrutar de las facultades y concesiones expresas que les han sido conferidas por nuestro Código político. Y esto mismo debe decirse de los órganos de gobierno de los estados.

De todo lo anterior se puede llegar clara, racional y legalmente a las conclusiones siguientes :

- 1.º - Vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la Constitución; y por consiguiente, todos los poderes y autoridades, es decir los gobernantes, y todos los habitantes de la República, ciudadanos o no, nacionales o extranjeros, es decir, los gobernados, están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución Política que nos rige.
- 2.º - El Estado Federal mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma de gobierno creado y organizado por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo Código político fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico, para pretender ensanchar sus atribuciones.
- 3.º - Las entidades federativas o Estados, creados y organizados igualmente por nuestro Código político y cuya autonomía les dio la Constitución, al concederles personalidad política como partes integrantes de nuestro Estado Federal, sólo tienen los poderes, las funciones y los órganos políticos con la extensión y limitaciones que la misma Constitución les ha fijado, sin que puedan pretender mayores atribuciones fundándose en antecedentes históricos, sociales o políticos, que tampoco en su caso existen.
- 4.º - Los órganos propios del Gobierno Federal, es decir, los llamados Poderes por la Ley fundamental, en quienes han depositado el ejercicio de la soberanía, o sea, realmente las funciones y competencias constitucionales propias de su organización, no son tampoco soberanos ni supremos, sino que están estrictamente limitados a ejercer las facultades enumeradas y expresas que la Constitución les confirió, pudiendo perfectamente invalidarse o hacerse nugatorias las atribuciones que se tomen fuera del círculo de las que se les ha reconocido expresamente.

Lo anterior, se basa en el Artículo 40 de nuestra Constitución vigente, que a la letra dice :

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 esta ley fundamental ". (63)

El principio fundamental sobre el cual descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el Gobierno federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y -- ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del Poder Federal, ya sean órganos del Gobierno local, son en nuestro derecho constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa o implícitamente, en los términos que el texto positivo de nuestra Ley fundamental establece.

Así pues, la Federación, como forma de gobierno, sólo puede tener competencia para los actos y funciones que delimitó nuestro código político, sin invadir la esfera de acción y las atribuciones propias de los estados, salvo una previa reforma constitucional llevada a cabo por los medios, procedimientos y órganos que la misma Constitución establece. A su vez, los estados, que tienen poderes y -- competencias reservados por la misma Constitución, en todo aquello que no haya sido expresamente concedido a los Poderes Federales, no pueden tampoco ensanchar esos poderes y competencias, sin -- previa ampliación de sus facultades actuales por nuestra Ley fundamental.

Y si de la Federación y los estados se pasa a los órganos respectivos de ambos gobiernos, se encuentra con igual restricción y limitación en las facultades propias de los mismos, -- pues los tres Poderes Federales en que se divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo con el Artículo 49 de nuestra Carta Fundamental, es decir, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sólo tienen las facultades expresamente enumeradas y fijadas por la misma Constitución.

---

(63) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Ediciones Andrade, S. A., 3a. edición, México, 1978.

- 5° - Lo mismo que el punto anterior debe decirse de los Poderes locales y órganos políticos de los estados, cuyas facultades están todavía más restringidas, puesto que lo son tanto por la Constitución Federal como por las Constituciones particulares de las Entidades Federativas, que en ningún caso pueden contradecir aquélla.
- 6° - Por último, los individuos, los componentes del pueblo en quien se ha reconocido que reside esencial y originalmente la soberanía, ni individualmente cada uno de ellos, ni un grupo como componente del mismo pueblo, ni colectivamente como constituyendo la entidad abstracta denominada pueblo soberano, pueden ejercer directamente la soberanía, ni las funciones políticas propias del Estado, ni alterar o modificar directamente la Constitución. Para esto usarán tan sólo de las capacidades electorales que se les hayan reconocido en la misma por medio del ejercicio del sufragio, concretando su actuación a designar representantes de la Nación; federales en los casos de la competencia del Estado federal o locales en los de la competencia de las Entidades Federativas. De este modo, dichos representantes, ajustándose estrictamente a las limitadas atribuciones que les ha reconocido la Constitución, pueden ejercer como órgano del Estado las funciones propias de gobierno que se les han dado, o como integrantes del Poder Constituyente, y en los términos expresamente previstos, reformar, adicionar o derogar, los preceptos constitucionales que es timen necesario.

#### 6.5. - MÉXICO, HACIA UN ESTADO MODERNO.

México tiene una historia política larga y tumultuosa. Las civilizaciones altamente desarrolladas del México antiguo, especialmente la maya, la tolteca y la azteca, son fuente de gran orgullo para los mexicanos contemporáneos. Estas civilizaciones fueron, en su apogeo, las sociedades más avanzadas y artísticamente más expresivas de Norteamérica. La caída de los aztecas ante los conquistadores españoles, quienes trataban de difundir la religión católica y de explotar los recursos naturales del Nuevo Mundo, marcó el inicio de una nueva época para México.

Los españoles integraron los reinos indios separados, reforzando los sistemas jerárquicos tradicionales al mismo tiempo que imponían una nueva jerarquía propia. También se impuso por la fuerza la dominación religiosa española. El catolicismo incurrió a menudo en la intolerancia, pero también funcionó como un mecanismo integrador que unió a las diversas tribus indias. Igual juicio se aplica a la difusión de la lengua española, que gradualmente llegó a servir a una gran parte de México como una lengua común. Otra forma de integración fue el matrimonio de españoles con indias, productor de lo que ahora es el grupo racial más grande de México, el de los mestizos.

México se independizó de España durante las Guerras de Independencia (1810-1821), y la nueva nación emancipada inició un prolongado período de agitación política y de violencia. La agitación duró hasta bien entrado el Siglo XX y ha dejado un legado múltiple que afecta profundamente la política mexicana contemporánea.

El orden político de los aztecas era rígidamente autoritario. Tras la invasión de los españoles, el derecho divino a gobernar pasó del sacerdotery nativo al distante monarca de España. La Corona administraba a la Nueva España a través de un virrey asentado en la ciudad de México, quien gobernaba por derecho divino delegado, proveniente de Dios, conforme proclamaban los monarcas españoles.

Tras el final del gobierno colonial español, el Estado mexicano, como la mayoría de los países latinoamericanos de reciente independencia, sigue el modelo político norteamericano, con un presidente y un congreso.

Después de la independencia se desacreditó la justificación del gobierno autoritario basado en el derecho divino. En adelante, los líderes trataron de basar su autoridad en la atracción personal, la fuerza militar o una combinación de ambas cosas. El personalismo conducía inevitablemente a la demagogia porque los aspirantes a líderes trataban de unir su futuro a las causas triunfadoras y sucumbían a los excesos de la vanidad cuando alcanzaban el poder. Un practicante de tal gobierno personal fue Santa Anna, el general que destruyó el Alamo. Durante una carrera política tumultuosa que duró más de treinta años, Santa Anna fue presidente de México en once ocasiones diferentes. En el poder fue jactancioso: en 1842, organizó un funeral estatal espectacular, con desfiles, discursos, poemas y salvas de cañón, para celebrar el entierro de la parte inferior de una de sus piernas que le había sido amputada varios años antes, durante una breve batalla con los franceses. Un tipo de líder autoritario surgido durante la época inestable de la política mexicana es el caudillo, un líder militar que adquiere poder político y establece una dictadura basada en la lealtad personal de sus seguidores. Con excepción de Benito Juárez durante la Reforma (1855-1872), casi todos los líderes políticos de México fueron militares hasta el Siglo XX.

Uno de los caudillos más eficaces fue Porfirio Díaz, quien gobernó México de 1876 a 1911. Díaz tenía una historia distinguida de combates contra los conservadores nacionales y las fuerzas expedicionarias francesas. Llegó al poder en un Golpe de Estado militar y estableció un régimen conservador que hizo hincapié en el crecimiento económico y la estabilidad interna. Tal perspectiva era sin duda necesaria en una nación plagada de bandidos y de generales con ambiciones políticas. Sin embargo, el orden se implantó en forma despótica por el ejército privado de Díaz, integrado por asesinos, y por la gendarmería nacional de reciente formación. Además, el progreso económico alcanzado bajo Díaz favoreció a unos cuantos privilegiados, casi exclusivamente blancos de ascendencia española. Las reformas que trataban de mitigar los sufrimientos de los indios y los mestizos fueron discretamente abandonadas.

Mientras tanto, los privilegios de Díaz y de los ricos se aseguraban - abriendo la economía mexicana a la explotación de capitalistas extranjeros. Los excesos del porfiriismo condujeron finalmente a la Revolución de 1910 y el establecimiento del régimen mexicano actual.

Un legado de la política contemporánea es el problema de las enormes desigualdades sociales. La estructura de clases sociales desarrollada durante la época colonial se basaba primordialmente en la raza. En la cúspide de la estructura de clases se encontraban los blancos: primero los españoles de España (peninsulares), luego los españoles nacidos en México (criollos). Antes de la independencia, la distinción de casta social existente entre estas dos clases de blancos solía ser enorme: los peninsulares disfrutaban privilegiadas posiciones políticas, sociales y a menudo económicas. Luego seguían los mestizos, individuos de sangre mezclada de blancos e indios, y más abajo de éstos los indios. A un nivel más bajo aún se encontraban los individuos de otras mezclas raciales y los negros. Se han hecho muchos esfuerzos por romper tal estructura de clases.

La estructura de clases se complica ahora por las clases de base ocupacional: la clase trabajadora, el llamado sector de la clase media, compuesto por comerciantes no destacados, empleados públicos y otros grupos, así como los campesinos.

Otro legado histórico del México moderno es la reverencia por la Revolución. Aunque la historia de México está llena de revueltas políticas, golpes y guerras civiles, la Revolución es el nombre otorgado orgullosamente a la revuelta iniciada con la intención de derrocar a Porfirio Díaz en 1910. El tema que unía a las diversas fuerzas contra Díaz era su oposición a la reelección del anciano dictador en la elección presidencial de julio de 1910. Independientemente del resultado real de la votación, el régimen de Díaz anunció que éste había derrotado a la planilla antireeleccionista encabezada por Francisco I. Madero.

Tras varios esfuerzos gubernamentales por reprimir la oposición antireeleccionista que continuaba, Madero emitió en octubre de 1910 un pronunciamiento conocido como el Plan de San Luis, en el que declaraba nulas las elecciones y se proclamaba presidente provisional, alegando que había ganado en una elección honesta. Se unieron a Madero otras fuerzas contrarias a Díaz, sobre todo las de Pancho Villa y Emiliano Zapata. Tras una acción de guerrillas dispersas que no amenazaban realmente la permanencia de Díaz en el poder (las fuerzas de Madero ocupaban sólo la fronteriza Ciudad Juárez) Díaz renunció en mayo de 1911. Las fuerzas revolucionarias entraron a la ciudad de México en junio, y Madero fue instalado formalmente como presidente en noviembre.

Una vez eliminado Díaz, las heterogéneas fuerzas revolucionarias empezaron a luchar entre sí por el control y el curso futuro de la Revolución.

La disolución de un sistema tradicional y la incapacidad subsecuente de otras instituciones políticas para arraigarse, producen a menudo una lucha --

por el poder que no está sujeta a reglas legítimas y se caracteriza por la violencia. Así ocurrió en México hasta 1917, cuando Venustiano Carranza, antiguo senador en el gobierno de Díaz, formó una coalición triunfadora que le permitió paralizar a los grupos rivales y empezar a echar los cimientos para el cumplimiento de las promesas de la Revolución. Fue Alvaro Obregón, el sucesor de Carranza, quien empezó a institucionalizar la coalición revolucionaria mediante la distribución de la tierra y la reforma laboral que se convirtieron en la base de importantes coaliciones con grupos campesinos y obreros. Las orientaciones sociales y políticas de los sucesores revolucionarios de Obregón han variado. Algunos buscaron el cumplimiento de la promesa de justicia social mediante la expansión de las oportunidades educativas, la reforma agraria y el mejoramiento de la situación de los trabajadores. Ninguno vaciló en preservar la unidad de México mediante el uso de la fuerza y la flexibilidad conciliatoria.

La Revolución dio a México un rico legado de instituciones, ideas y costumbres políticas. México adoptó en 1917 la primera Constitución socialista del mundo. La Revolución es la fuente del sistema presidencial que concede gran poder al presidente popularmente electo, pero lo limita a un período de seis años (el lema de la revuelta contra Díaz fue el "sufragio efectivo, no reelección"). La memoria de la Revolución sirve para recordar a los líderes contemporáneos sus obligaciones de proseguir la reforma social y económica. Por último, la Revolución ha dado al México moderno su partido principal, el Partido Revolucionario Institucional (P. R. I.).

México ha tenido más tiempo que muchas naciones en desarrollo para forjar su cultura política nacional. El hecho de que México esté luchando todavía por crear una cultura política nacional tras más de 160 años de independencia y 80 años de la Revolución, sugiere que el camino del desarrollo político nacional puede ser un camino largo para las naciones que apenas lo inician.

Las desigualdades de las clases de México han tenido profundas consecuencias políticas. Durante el decenio de 1910-1920, las tensiones de las clases condujeron a una guerra civil anárquica, donde los ejércitos campesinos lucharon contra las fuerzas del gobierno y contra ellos mismos. Finalmente, las clases bajas se organizaron en grupos de interés de trabajadores y campesinos. Los trabajadores participaron activamente en la campaña que llevó a Carranza a la presidencia en 1917. Desde entonces, el sector campesino y el sector obrero han participado en la política mexicana a través del partido dominante: P. R. I.

## 6. 6. - LEGISLACIÓN MUNICIPAL. -

Generalmente, los estratos de gobierno superiores al Municipio consideran que las funciones de los cabildos no tienen ni la fuerza ni la trascendencia necesarias para ser consideradas con características legislativas, - situación que conlleva a restarle importancia a la integración plural de los ayuntamientos.

El Municipio Libre deja de serlo, si no se toma en cuenta que dentro de las funciones del Ayuntamiento, se encuentra integrada y plenamente identificada la actividad legislativa.

La legislación municipal se encuentra íntimamente ligada con el proceso electoral y es común en el contexto social la búsqueda de principios y pensamientos comunes que interrelacionen adecuadamente una reglamentación con bases plurales y pluripartidistas a las funciones legislativas.

Es necesario adecuar los mencionados procesos electorales al tiempo y espacio actuales, en tal forma, que se permita el desarrollo del pluralismo político en los municipios y que se haga posible la modernización en los procedimientos organizativos de la vida pública regional.

El celo de las organizaciones populares, la vocación de cambio de las -- instancias gubernamentales y un dialogado examen de las diferencias, determinarán que la parte esencial de la institucionalidad democrática se dé en el marco de la más amplia libertad. Pero no se puede pensar en una absoluta libertad de elección, cuando, por ejemplo, se tiene un profundo desconocimiento de la Ley, o cuando existen comunidades indígenas que no tienen acceso ni siquiera a la elemental educación primaria.

Estos temas nos llevan a buscar la solución y establecer, a nivel municipal, programas de capacitación y concientización política en todos los estratos sociales y a promover acciones para que las leyes orgánicas municipales se sujeten al espíritu de la Reforma al Artículo 115 Constitucional, que desde 1975 marcó los primeros pasos de la representación política, al señalar que: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de todos los municipios". (64)

En este punto, es manifiesta la poca atención que las legislaturas estatales han prestado a esta trascendental reforma.

Lo anteriormente expuesto representa un escabroso problema que, con un afán de modernización política, obliga a tratar de demostrar la existencia real

(64) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, la. edición, 1985.



de la función legislativa en los ayuntamientos, por lo que a continuación se anotan algunas consideraciones al respecto.

De acuerdo con la opinión más generalizada, las fuentes formales del Derecho son: la Legislación; la Costumbre; y la Jurisprudencia.

En los países de Derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes. Y se puede definir como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas normas jurídicas de observancia general.

El moderno proceso legislativo consta de seis etapas: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de la Vigencia.

Por otro lado, se tiene que desde el punto de vista jerárquico, las normas jurídicas se clasifican en: Constitucionales, Ordinarias, Reglamentarias e Individualizadas.

El Municipio, desde el punto de vista sociopolítico, es el tipo institucionalizado de la asociación de vecindad, lo que lo constituye como la institución primaria sociopolítica por excelencia, reconociéndosele un poder autónomo, integrador de un poder soberano y a la vez reconocido. Esto conlleva que a la Constitución del Estado y posteriormente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a través de una escala de formaciones peculiares como son: la Asociación Vecinal y la Familia, expresadas en una entidad municipal. Estas relaciones de vecindad y de familia determinan las funciones y necesidades municipales. Es en el Municipio donde se manifiesta con mayor intensidad y se identifica con suma claridad un determinado estilo de gobierno. Más que en la competencia de orden jurídico, en la de orden político, el Ayuntamiento es una representación más clara de lo que es el verdadero pueblo y en la vida municipal se localiza la primera escuela cívica de la ciudadanía y una importante fuente de Derecho.

En lo que se refiere a las funciones del Congreso, desde el punto de vista constitucional, éstas se pueden clasificar en :

- . Facultades Legislativas,
- . Facultades Ejecutivas,
- . Facultades Electorales, y
- . Facultades Judiciales.

#### A). Opiniones en contra de la Legislación Municipal. -

a).- El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su libro "Elementos de Derecho Constitucional", menciona : (65)

(65) De la Madrid Hurtado, M., Elementos de Derecho Constitucional, p. 365.

"La descentralización política. - Autogobierno sin autodeterminación legislativa. El Municipio mexicano se puede estudiar desde dos diversos aspectos: primero, como una forma de descentralización política, y segundo, como una forma de descentralización administrativa por región.

Ante todo, es una forma de descentralización política, en cuanto a que se dota a estas comunidades de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite. En efecto, aunque se gobiernan por sí mismos a través de los ayuntamientos, la Ley que los crea no se la dan ellos mismos, sino que la expide la Legislatura local, si bien gozan de cierta autonomía, no tienen facultades legislativas y carecen de autodeterminación en ese aspecto.

La Ley Orgánica del Municipio Libre es creada por las legislaturas locales, regulando la organización municipal en sus diversos aspectos, tales como la duración en el encargo del Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, requisitos para desempeñar estos cargos y funciones propias de los mismos, sus relaciones con los poderes locales y federales, etc. "

- b).- El Lic. Felipe Tena Ramírez, menciona en su libro de "Derecho Constitucional Mexicano", lo siguiente : ( 66 )

"El radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Aún los llamados estatutos autónomos como por ejemplo los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como un desarrollo de las leyes expedidas por el Órgano Legislativo Central. Debemos hacer notar, no obstante, que existe la tendencia a reconocer al Municipio la facultad de elaborar su propia Ley Orgánica. "

B).- Conceptos que justifican la función legislativa en los Ayuntamientos.

- a).- Facultades del Congreso que se identifican con las del Ayuntamiento :

Para una mejor comprensión y análisis del tema que nos ocupa, a continuación se transcriben las facultades del Congreso, según el Artículo 73 Constitucional, que se identifican con funciones específicas desarrolladas por el Ayuntamiento : ( 67 )

\* " Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal;

\*\* " Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

(66) Tena Ramírez, F., Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1985, p.144.

(67) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Andrade, S. A., 3a. edición, México, 1978.

\*\*\* "Para establecer contribuciones ;

\*\*\*\* "Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios ".

- \* El Distrito Federal en similitud con el Municipio, es el tipo institucionalizado de la asociación de vecindad, consecuentemente, las necesidades y obligaciones de los ciudadanos son similares y requieren de un cuerpo colegiado que tenga como función primordial, aunque no exclusiva, la de legislar. No obstante que sus procedimientos pueden ser diferentes, pero ambos llevan la misma finalidad : formalizar la función de modo — que las determinaciones legislativas no se promulguen y se publiquen — sino hasta después de haber sido suficientemente estudiadas, analizadas, aprobadas, previa deliberación, para garantizar su efectividad; evitanb precipitaciones, acuerdos secretos y demás vicios de la legislación, que suelen ser tan perjudiciales.
- \*\* Esta función que desarrolla el Congreso de la Unión la desarrolla el Municipio dentro de su ámbito de competencia, ajustándose, si bien es cierto, a la legislación estatal correspondiente. Sin embargo, esta situación no invalida y mucho menos inhibe la función del Ayuntamiento, de legislar en este respecto.
- \*\*\* Como es bien sabido, el Ayuntamiento establece contribuciones locales para el mejor desempeño de sus actividades o para el desarrollo de actividades específicas. Estas contribuciones, generalmente se terminan -- cuando han cumplido con su objetivo.
- Se hace notar que la Constitución no especifica qué tipo de "contribuciones", por lo que consecuentemente, el Municipio está facultado en este aspecto para establecer las que a los intereses de la población convengan, siempre y cuando no invada el área de competencia estatal o federal.
- \*\*\*\* En lo general, todas las acciones que toma el Ayuntamiento tienen repercusiones de orden económico y si la Constitución habla de "Leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones", se llega a la conclusión de que el Ayuntamiento se encuentra facultado para ejercer estas funciones dentro de su jurisdicción y, por lo tanto, de legislar al respecto.
- En este punto se deberá considerar que el Ayuntamiento legisla en lo que se refiere a normas reglamentarias e individualizadas.

C).- El Lic. José López Portillo y Pacheco, en su libro "Génesis y Teoría General del Estado", menciona: (68)

"... En nuestra materia existe un peligro constante: sublimar nuestro momento político y hacer de nuestras circunstancias, un molde ubicuo y eterno, aunque no siempre ni en todas partes funcione. Esto ocurre especialmente en el aspecto funciones políticas.

... Ya, desde que conceptuáramos al Estado, decíamos que era una organización política y que, como tal, requería de un orden normativo, de un orden artificial, orientado en el sentido que le dan los fines políticos que entonces precisamos.

Sería muy sencillo decir que la función legislativa corresponde a la actividad necesaria para establecer el orden normativo de la organización política. Pero, desgraciadamente, las cosas no son tan sencillas: diríamos la verdad, pero no toda la verdad. Y es que el orden normativo que rige nuestra organización política "Estado Moderno", es un orden especificado, legal, jurídico, para llegar al cual ha habido menester superar muchas etapas previas.

En efecto, órdenes normativos hay muchos: desde el impuesto por la fuerza bruta, hasta la moral más sublime, pasando por costumbres, usos, ritos, derechos, etc.

Ha habido épocas en que todos han estado confundidos y realizados por un mismo órgano social, que los ha impuesto por la misma sanción.

Del fondo común normativo, se ha ido destacando uno, especial, preciso: el Derecho, caracterizado por la generalidad y justicia en la consecución de los fines comunes, y que, por su naturaleza, ha requerido un órgano social complejo, que es el Estado Moderno de Derecho, y que se ha distinguido de sociedades, iglesias, clases, castas, etc.

Y en el Estado Moderno, la función normativa sí es legislativa, porque el orden de la organización es específicamente jurídico.

"... La función legislativa es la actividad vivida por la organización política para establecer, como su orden normativo, precisamente el Derecho. Para llegar a esa precisión tan calificada, ha habido necesidad de vivir muchas etapas históricas de experiencia política, en las que se ha ido afinando la idea del Derecho y de la Ley.

Si ahora es fácil y claro saber qué es la función legislativa, ello se debe a que sabemos qué cosa es la ley, cuestión que ha sido posible gracias a la afinación precedente.

Del Tratado de la Ley, de Santo Tomás de Aquino, sabemos:

Que la Ley humana es regla y medida de actos humanos en vista de fines: el bien común y no el bien particular.

Que ordenar las cosas al bien común corresponde a la multitud o a su representante.

Que la Ley sólo obliga a partir de su promulgación, porque se requiere la posibilidad racional de su conocimiento.

(68) López Portillo y Pacheco, José, Génesis y Teoría General del Estado, pp. 610 a 617.

Que la ley sólo es tal en cuanto es justa, pues si no es justa sólo es ley por participación y obliga no por sí misma; sino por el escándalo y la inconsecuencia de que no se cumpla, porque frecuentemente es menos malo el orden injusto que el desorden absoluto.

Que la Ley es general, pues obliga hasta a quien la dicta, a pesar de -- que no hubiera sanción para forzarlo a su cumplimiento.

"... Podemos admitir lo que, por ejemplo, Jellinek o Gropalli dicen que es la función legislativa:

"La legislación establece una norma jurídica abstracta que regula una pluralidad de casos o un hecho individual" (Jellinek).

"La función legislativa es aquella actividad del Estado que tiene de crear el orden jurídico y que se concreta a formar y poner las normas que regulan la organización del Estado de manera general y abstracta, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre Estado y ciudadanos y las relaciones entre los mismos ciudadanos" (Gropalli).

"... Precisamente porque legislar, es decir, establecer el Derecho, es un fenómeno relativamente reciente típicamente moderno, la función -- legislativa ha cobrado una importancia capital en las organizaciones políticas modernas.

"... El Orden Jurídico, como el justo de la organización política, es un fenómeno reciente que se finca en la clara separación del Derecho, del fondo común de normas a las que estaba primitivamente atado. Podía el grupo humano vivir gracias a costumbres a las que algo habría de derecho, o normas administrativas por las que se disponía de los bienes; pero el fenómeno moderno introdujo la separación del orden justo, y entonces nació el Estado Moderno que, por ello, es de Derecho ... De ahí -- que, en el Estado Moderno, la función capital básica sea la legislativa.

"... Cuando se precisa que la Ley es general y justa, la multitud exige -- intervenir, aunque sólo sea por sus representantes. Y esa es la historia del Estado Moderno: La organización política legal, ya no mágica, ni -- consuetudinaria, ni arbitraria: legal.

Lo común, lo frecuente, ha sido siempre, que sean cuerpos colegiados los que legislen y capten experiencias y necesidades.

Legislar es algo que corresponde a muchos y que madura con el tiempo y con sus cambios. Por ello los pueblos típicos de la modernidad exigen su intervención y su sanción en la función legislativa, ya por sí, ya por sus representantes constituidos en cuerpos colegiados, ordinarios o constituyentes. Por ello, se ha buscado la mejor forma de la efectividad y control de la función.

"... En los tiempos modernos, después de la pretensión absolutista que se caracterizó por el olvido, en mayor o menor grado, de la intervención

del pueblo y sus representantes en la función legislativa, ésta se realiza a través de cuerpos colegiados de distintas denominaciones, regidos por distintos procedimientos, pero que tienen la característica común de estar integrados por representantes populares.

"... Es erróneo caracterizar la función legislativa de modo formal, fijándola por el órgano que habitualmente la realiza, ya que la legislación tiene un contenido material perfectamente calificado, y que puede ser -- realizado por distintos órganos, a pesar de que hay la tendencia típica a controlar la función otorgándola a un órgano especializado. . .

... La experiencia ha demostrado que estando, como están, las funciones del Estado íntimamente vinculadas y correspondiendo a un mismo -- todo, la exclusividad no sólo es inconveniente, sino imposible. . . La especialización exclusiva, es una exageración. . ."

D).- Artículos correspondientes de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

Como ejemplo de la conceptualización que se tiene en los estados de la República sobre la función legislativa de los Ayuntamientos, a continuación se presentan los artículos que están establecidos al respecto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México : (69)

"Atribuciones del Ayuntamiento:

Artículo 142. - Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: Las de Legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 143. - Los ayuntamientos dictarán todas las normas que requieran el régimen, el gobierno y administración del Municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos.

Artículo 144. - Los ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección, cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los -- miembros que las constituyan.

Artículo 145. - El Presidente Municipal promulgará y dará publicidad al Bando Municipal y demás normas de carácter general, expedidas por el -- Ayuntamiento.

Artículo 146. - Si el presupuesto de ingresos aprobado por la Legislatura, exige que el Ayuntamiento modifique o reforme el presupuesto de egresos, el Ayuntamiento abrirá un Perfodo Legislativo Extraordinario que no excederá de diez días útiles y que tendrá como único objeto concordar el -

(69) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Dirección de Gobernación del Estado de México, 1978.

presupuesto de egresos con el de ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el Presidente Municipal, la promulgación del presupuesto de egresos aprobado definitivamente.

**Artículo 147. -**

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, que oportunamente expedirá la Legislatura del Estado y en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

**Artículo 148. -**

Todas las disposiciones que dicte el Ayuntamiento en su período de inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven.

**Artículo 149. -**

Los ayuntamientos como cuerpos colectivos no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa, en el mismo caso estarán los Regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los Presidentes Municipales.

**Artículo 150. -**

Los Síndicos Procuradores serán mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los ayuntamientos a que pertenezcan y a las que les asignen las leyes.

**Artículo 151. -**

Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones, será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana cuando menos y serán presididas por el Presidente Municipal. A falta del Presidente Municipal presidirá la sesión el Regidor Primero o el que le siga en el número de orden.

**Artículo 152. -**

Los ayuntamientos resolverán los asuntos de su incumbencia por la mayoría de votos de sus miembros presentes.

**Artículo 153. -**

El cargo de miembro del Ayuntamiento y de Juez Menor Municipal no es renunciable sino por causa grave que calificará el Ayuntamiento, antes el que se presentará la renuncia y conocerá también de las licencias de sus miembros y de la de los jueces menores municipales.

E) .- Conclusiones sobre la Legislación Municipal. -

Las conclusiones que a continuación se anotan no pretenden ser el -- resultado de un análisis exhaustivo de un problema tan importante y complejo como lo es la autonomía legislativa de los Ayuntamientos, sino simplemente hacer notar la imposibilidad de que la Institución primaria sociopolítica por excelencia y que es cimiento de la estructura sociopolítica de la Nación, pueda tener un desarrollo equilibrado, continuo y dentro de una justicia social, sin que se le otorguen las facultades de legislar sobre problemas específicos que lo atañen en forma directa y casuística.

Desde el punto de vista administrativo tampoco es factible desarrollar funciones de planeación, organización, dirección y control, si se limita al órgano que deba desempeñar estas funciones para que legisle dentro de su ámbito de competencia. A manera de ejemplo, hemos de recordar que en la planeación, tanto la planeación estratégica como la táctica requieren de ciertas facultades para lograr su objetivo, y que dichas facultades deben de tomar como base una interrelación íntima de acciones, pero respetando en todo momento la jerarquía y el ámbito de competencia, que en el caso que nos ocupa es la facultad que requiere el Municipio para legislar sobre su muy particular problemática, sustentándose, naturalmente, en leyes fundamentales.

Para el análisis se tomó como ejemplo el Estado de México, por la -- facilidad de acceso a la información y por considerar a esta entidad como representativa de nuestra Federación.

Es indispensable destacar, que el asunto que nos ocupa tiene como -- elemento demostrativo particularmente importante lo expresado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Artículo 142, -- que a la letra dice :

"Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de -- Legislación para el Régimen, Gobierno y Administración del Municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones -- legislativas que dicten".

Sin embargo, existe una lógica coincidencia entre algunas de las funciones que desarrolla el Congreso de la Unión, el Congreso Local y el Cabildo, solamente que en diferentes ámbitos de competencia y con diferente jerarquía.

Adicionalmente, las actividades desarrolladas por los Diputados a nivel Congreso y por los Síndicos y Regidores a nivel Ayuntamiento, también tienen una gran similitud tanto desde el punto de vista formal como informal, ya que además de legislar tienen funciones ejecutivas, administrativas, de vigilancia y una adicional, de particular importancia para la paz social, que es la de gestorfa.



Asimismo es conveniente anotar que :

El Municipio es la asociación de vecindad :

- a). - Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio.
- b). - Asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado.
- c). - Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular.
- d). - Reconocida por el Estado, como base de su organización política y administrativa.

El régimen del Municipio Libre emana en nuestro País de la propia doctrina constitucional mexicana, conforme a las siguientes bases :

- I. - El Ayuntamiento no será interferido por ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. - Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- III. - Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- IV. - Como entidad de carácter público, el Municipio es autónomo en su régimen interior, está investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales y es titular de derechos y obligaciones.

Así investido, el Municipio atiende sus fines que son los de :

- I. - Garantizar la seguridad de su territorio.
- II. - Garantizar el orden público.
- III. - Garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos.
- IV. - Garantizar la justicia municipal.

Para el cumplimiento de estos fines, en el Ayuntamiento recaen las siguientes funciones :

- I. - LEGISLATIVAS.
- II. - EJECUTIVAS.
- III. - JUDICIALES.
- IV. - ADMINISTRATIVAS.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Un punto que empieza a ser reconocido no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional, sin que por ello se ponga en entredicho la integridad de la República, es la heterogeneidad cultural, educativa, religiosa y política de nuestra sociedad.

El asunto adquiere relevancia porque el tema de la provincia permaneció relegado durante mucho tiempo de la discusión nacional. En términos incluso académicos, el paradigma del que se partió consistió en considerar que la relación de dominación de un poder sobre otro (el Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial), y del centro sobre la federación, marcaban sin matiz significativo el funcionamiento del sistema político mexicano. Esta postura, resultado de un desarrollo histórico específico, implicó que al nivel del sistema político, que es donde tienen lugar las actividades partidarias, fueran borradas, paradójicamente, las diferencias regionales. Sin duda México no es un país homogéneo, aunque el proyecto hegemónico consolidado por Juárez, haya resultado exitoso. Pero en el transcurso de la historia y atendiendo a fines políticos, terminó por confundirse hegemonía con homogeneidad, las diferencias existentes fueron relegadas, dominadas. En efecto, el proyecto nacional se había impuesto.

Quizá un aspecto que explique la preservación de la federación dentro de la Constitución, a pesar del evidente centralismo que ha prevalecido en la Historia de México, es precisamente el de la existencia de diferencias regionales que, aunque subordinadas al proyecto hegemónico nacional, no han dejado de existir.

Sin embargo, la representación política a nivel comunitario donde la regla general es el Municipio Libre, ha derivado en una forma de homogeneización, toda vez que se aplica por igual al Municipio de Guadalajara, de Monterrey, de Chilchotla, de Cuautitlán, o de los pueblos Huaves asentados a la orilla del mar en el Istmo de Tehuantepec.

Es indispensable reconocer en el Derecho Positivo Mexicano vigente, la realidad de nuestra heterogeneidad social, por cuanto a las formas de su organización política. Esto abriría el cauce para las reformas de los diferentes estados de la República y éstas a su vez conducirían a la reforma de las leyes orgánicas municipales y de los códigos locales electorales, lo que permitiría legislar localmente de acuerdo con las características de cada entidad.

Lo anterior, lógicamente tendría como resultado un incremento en la pluralidad y un adecuado pluripartidismo regional.

La lucha legítima por ganar adeptos incluye a los sindicatos, ejidos, colonias populares, comunidades indígenas, organizaciones y asociaciones de

profesionistas y zonas residenciales de las capas medias y todos los sectores de la población interesados en la actividad política. De tomar en cuenta estas consideraciones, las reformas a la Ley Electoral pueden contribuir significativamente a esa tarea. Es, sin embargo, necesario insistir en que la Ley Electoral es solamente una faceta de la vida de los partidos políticos. La heterogeneidad social y política del país no la puede eliminar la Legislación Electoral. Mas bien, ésta deberá adaptarse a la realidad.

En México, se ha sembrado la semilla para un sistema de partidos de naturaleza dinámica, en donde todo parece apuntar hacia la consecución de un multipartidismo moderado.

Hasta 1963, la Cámara de Diputados tenía una representación basada en un sistema mayoritario. Las condiciones políticas de la época, relacionadas con la necesidad de institucionalizar la oposición, llevaron a la creación de un sistema mixto mediante diputados de partidos; que para 1973 pasa a ser de representación proporcional con dominante mayoritario.

En 1982, el sistema de representación proporcional con dominante mayoritario se extiende a todos los municipios del país. Para esa fecha, la Cámara de Diputados Federal registró 300 diputados de elección directa y 100 de representación proporcional. En las legislaturas de las entidades federativas, se registró el acceso de 169 diputados locales de representación proporcional. Al mismo tiempo, fueron designados ante los Ayuntamientos del país 1416 regidores de representación proporcional.

A finales de 1986, es renovado nuevamente el Artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ahora la Cámara de Diputados Federal se compone de 300 diputados de elección directa y 200 de representación proporcional, con la aclaración de que ningún partido político podrá tener más de 350 legisladores.

El propósito de los partidos, que es la toma del poder para gobernar bajo su programa, requiere, al mismo tiempo, que el Estado no caiga en manos de un solo partido, manteniendo una posición distante de sus actividades y prácticas políticas y sociales. La identidad del Estado no es a partir de los partidos políticos en lo particular ni de sus programas, sino, mas bien, reside en la identidad nacional, encarnado en un objeto material como lo es la Constitución General de la República. De romper o desacatar este cuidadoso balance entre Estado-Gobierno-partidos-sociedad civil, el costo es la pérdida de legitimidad del régimen político y la pérdida de derechos políticos por parte de la ciudadanía. Abre las puertas a formas autoritarias de gobierno. Los peligros y costos son muy claros.

En nuestro caso la situación, sin embargo, adquiere características singulares. El régimen político mexicano es singular por una razón fundamental. A pesar de que existe un Estado fuerte, además de los poderes Legislativo y Judicial, un Poder Ejecutivo fuerte y, formalmente, un régimen de partidos; a pesar de lo anterior, el mexicano es un régimen de partido de Estado. Esto significa fundamentalmente una cosa: que el ejercicio estatal del poder se iden-

tífica estructuralmente con el programa de un solo partido. Muestra de ello es la estructura de poder que revela en su interior una rigidez ante las exigencias de cambio que hacen diversos sectores sociales, por cierto cada vez más grandes, que no comparten las propuestas y los proyectos políticos de un solo partido. Cuando los sectores sociales y políticos que representa el partido oficial actúan, es en sincronía con los organismos estatales. En México, el Estado ha perdido la autonomía política que debiera consagrar la posibilidad de la alternancia en el poder, y se ha convertido en árbitro a favor de un solo partido, de sus proyectos y de sus propuestas. El régimen de partido de Estado siempre ha definido un mecanismo para la sucesión del poder: aunque es hereditario el poder, se transfiere con una máscara electoral, sustentado en el ejercicio activo de la fuerza estatal. Esta es la característica sobredeterminante del sistema político mexicano.

En la actualidad se identifica a nuestro sistema político como democrático y moderno, en tanto que la cultura tradicional está teñida con un tinte autoritario que corresponde a una ciudadanía poco participativa, o bien con sistemas políticos de participación controlada o corporativa. Con todo lo discutible que pueden resultar estas concepciones, pueden tomarse como punto de partida para una reflexión sobre lo que la modernidad electoral podría significar en este momento de transición para nuestro país.

La cantidad y calidad de las ponencias presentadas en el Foro de Consulta Pública sobre la Reforma Electoral no deja lugar a dudas sobre la importancia que los partidos políticos y los investigadores académicos conceden a la práctica de la democracia electoral y su reglamentación. Los temas tratados en las audiencias cubrieron prácticamente todos los aspectos importantes de la legislación electoral, desde la noción del sistema de partidos hasta lo contencioso electoral o la democratización del Distrito Federal.

Hubo consenso respecto de que los cambios en la legislación deben facilitar la participación de los ciudadanos en la política, que permitan fortalecer a los partidos políticos, que garanticen el pluralismo y sobre todo que restituyan la transparencia a los procesos; la credibilidad a los organismos electorales y consecuentemente la legitimidad de las autoridades electas.

Las propuestas fueron múltiples y en ocasiones contradictorias, pero en lo fundamental los partidos de oposición y los ciudadanos coincidieron en que éstos son los objetivos fundamentales que se deben alcanzar con las reformas electorales. Las mayores discrepancias se observaron entre el PRJ y los demás partidos.

Por otro lado, se requiere aceptar que sería difícil alcanzar en este momento un cambio radical del sistema político mexicano, porque el partido que ha detentado el poder tantos años, difícilmente estaría dispuesto a "modernizar" tan aceleradamente, a pesar de las tesis que sostiene su presidente, como para permitir de la noche a la mañana una renovación total de las normas electorales.

Por ello, en el terreno de la concertación, las fuerzas de oposición tendrían que definir las cuestiones que son realmente indispensables para dar con-

tinuidad al pacto social expresado en la Constitución y que permitieran superar la crisis de legitimidad que dejaron como saldo las elecciones de 1988.

Quizás no sea, por el momento, tan fundamental cambiar el sistema de partidos, ni el de representación; aun cuando desde luego sería inaceptable que se aprobara una legislación más restrictiva y conservadora que la actual, que cancele las alternativas de coalición y de alianzas electorales coyunturales y la representación proporcional.

En cambio, es indispensable que la nueva legislación contemple transformaciones profundas en la composición de los organismos electorales, en los métodos de calificación de los resultados, en la penalización del fraude electoral y en la reglamentación del acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación.

Con base en todo lo anterior y con el consiguiente peligro de no ser original en estas conclusiones, se aceptan los conceptos vertidos en febrero de 1989 durante el primer día de sesiones de la 'Consulta Pública sobre Reforma Electoral', por el Lic. Jaime González Graf, distinguido sociólogo mexicano, especialista en investigación política y Director del Instituto de Estudios Políticos :

"... Hemos de privilegiar la concepción de la democracia como forma de gobierno en la que el pueblo elige a sus gobernantes. La democracia no es solamente política, lo es también económica y cultural. Por ello necesariamente es adjetivada cuando busca la equidad y la justicia.

A la búsqueda de la libertad, hace tiempo que los mexicanos superamos viejas formas de gobierno de base jurídica autoritaria. Establecimos: la soberanía no es asunto de la voluntad divina, es asunto de la participación ciudadana...

" Para evitar en lo posible la arbitrariedad del gobernante elegido aceptamos el principio de los pesos y contrapesos. Pero no lo hemos ejercido a cabalidad, le hemos dado preponderancia al Poder Ejecutivo en el presidencialismo imperante.

".. Como la participación política no se organiza sola, también consagramos recientemente el papel de los partidos políticos. Cada vez les damos más espacio en la administración de la democracia, pero aún es insuficiente.

"... La democracia no se agota en la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes, comprende también la participación del pueblo en la distribución de la riqueza social. No solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo... Hemos creado una democracia compleja. Por eso ahora estamos embrollados. Necesitamos

volver a simplificar el problema. Tenemos que retomar lo básico: lo relativo a la legitimación de los actos dirigidos a la elección de nuestros gobernantes, objetivo original y más genuino de la democracia.

" Como sociedad perteneciente al mundo occidental, descubrimos que la democracia directa no es viable. La dificultan, por un lado, la complejidad social, y por otro, las dimensiones nacionales.

" Para superar las dificultades de la democracia directa hacemos uso de la representación. Hermosa teoría que tiene una limitación: convierte a la lucha política en asunto de iniciados. Restringe la participación del pueblo al ejercicio del voto. . . La representación no sólo sustituye a la democracia directa, también elimina el papel de la violencia de la masa enardecida.

"... La vida política de la Nación entre el movimiento de 1968 y las elecciones de julio de 1988, plantea cada vez con más fuerza los problemas, de tal manera que se vuelven conciencia ciudadana. Efectivamente, en México se viven presiones democráticas.

" La sociedad mexicana ha evolucionado. Estaba desorganizada, ahora se ha estructurado mejor en un conjunto de clases sociales modernas, -- producto de la urbanización y la industrialización.

" La pluralidad social, por estos fenómenos promovida, se ha convertido ya en pluralismo político. Las diferencias y las divergencias ideológicas y políticas, legítimas y protegidas por el Derecho, están a la búsqueda de espacios de participación. La sociedad mexicana se ha organizado ya en un conjunto de partidos políticos plurales, que luchan por lo más básico de la democracia. No se conforman ya con una democracia social administrada desde el poder del Estado. Legítimamente pretenden el respeto de la voluntad popular en la elección de los gobernantes, para tener ellos la oportunidad de administrar la democracia social desde el Estado.

" El problema de la democracia mexicana no es un problema relativo a la consagración de los derechos políticos. Están consagrados. Son jurídicamente vigentes. Frecuentemente lo único que falta es su eficacia. Que sean respetados y protegidos a cabalidad.

" El problema de la democracia en México no es de Derecho, es de hecho. Es de voluntad política para el establecimiento de reglas para la elección de los gobernantes, de tal manera que el resultado del proceso obtenga la más absoluta credibilidad y legitimación jurídica, social y política. El problema de la democracia en México, es establecer normas que eviten -- que un partido pueda monopolizar el poder, no en función de su fuerza, que sería legítimo, sino monopolizar el poder en contra de la voluntad ciudadana, porque cuente con los recursos para mostrar resultados electorales falsos, que eludan la necesidad de compartir el poder y la rotación de los partidos en el Gobierno. Por eso es tan trascendente la reforma del Código Federal Electoral.

"... Para resolver este problema hay que atender antes que nada dos asuntos básicos que, claramente reglamentados, empujarán una reforma integral del Código que atienda puntualmente a las presiones sociales para el perfeccionamiento de nuestra democracia. Esos asuntos son la representación del pluralismo social en los órganos legislativos y la legitimidad de los gobernantes elegidos.

"... Tenemos que aceptar también que cada clase social, que cada grupo de presión, que cada partido tiene una visión propia de lo que es el interés de la Nación.

"... Debemos alcanzar mejor la representación de los múltiples intereses de una sociedad en transición de rural a urbana, heterogénea hasta el extremo en sus sustentos culturales, aún en proceso de consolidación de sus clases sociales y, por lo tanto, de una diversidad de intereses tal que encuentran incluso una expresión regional.

"... No obstante que la Nación es mosaico de culturas; mosaico de naciones somos todavía; no es conveniente la pulverización al infinito de los -- partidos políticos, para que encuentren representación satisfactoria tan diversos intereses. . . La representación proporcional pura nos llevaría a la pulverización política, lo que sería un obstáculo para el proceso de integración de la identidad nacional, que aún ahora nos ocupa.

" Propongamos un punto medio. Hasta ahora en la legislación hay sabiduría al hacer convivir los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Sigamos buscando un equilibrio y además otorguemos un espacio a su expresión regional.

" Legislemos para abrir la oportunidad a la existencia de partidos regionales que actúen en los procesos locales, pero con la condición de que sólo podrán actuar en elecciones federales en coalición expresa con un partido político nacional.

" Legislemos para que el equilibrio de la representación entre la mayoría y las minorías se aproxime a la integración por mitades de la Cámara de Diputados. De quinientos diputados, que trescientos sean de mayoría relativa y doscientos que representen a las minorías, pero con la técnica de elegir como diputado de minoría al segundo lugar de cada distrito, eliminando del reparto los cien distritos donde el segundo lugar recibió menor porcentaje de votos.

" No se trataría de una representación proporcional estricta, sino de una representación de las minorías, tomando en cuenta que, en nuestro país, diversas corrientes han obtenido diferente fuerza en las distintas regiones. Se tendrían como beneficios que todos los partidos se verían representados, sería posible la integración de una mayoría absoluta, y al mismo tiempo se tendería a evitar la pulverización partidaria.

" Simultáneamente, esta solución eliminaría el problema del anonimato de los candidatos de representación proporcional, que de acuerdo con los ordenamientos actuales, son postulados en una lista abigarrada y por regla general desconocida,

"... Propongamos los principios elementales que harían posible la competitividad al ser incorporados en la legislación:

- Una Comisión Federal Electoral y comisiones electorales estatales, de conformación paritaria con todos los partidos, presididos por el Secretario de Gobernación de cada nivel.
- Un padrón electoral conformado mediante la acción conjunta de los - partidos, con base en la voluntad ciudadana de participar, bajo el - principio del acreditamiento de la ciudadanía como condición del registro, con carácter de identificación (por supuesto esto significaría perderle el miedo a un abstencionismo que igualmente apoya que reprobaba).
- Nombramiento de los funcionarios electorales por consenso de los - partidos.
- Recuento y escrutinio transparentes y públicos.
- Anuncio de los resultados el mismo día de la elección; por tanto,
- Calificación por los organismos electorales paritarios, eliminando la autocalificación; por último.
- Un tribunal electoral integrado por ministros nombrados por consenso de los partidos cuyas resoluciones sean inapelables. "

En este punto de conclusiones y recomendaciones se perdió originalidad, pero no capacidad de análisis, ya que para mencionar lo expuesto por el distinguido investigador de referencia, previamente se desarrolló un cuidadoso estudio de los efectos causados por la falta de pluralismo y moderado pluripartidismo en el Municipio Libre.

Actualmente México vive una crisis sociopolítica provocada por los siguientes elementos que, no son todos, pero sí los más representativos de la situación:

1. - Inflación.
2. - Centralismo.
3. - Desempleo.
4. - Falta de credibilidad.
5. - Funcionarios corruptos.
6. - Fraudes electorales.



7. - Autoritarismo en el Gobierno.
8. - Falta de representatividad.
9. - Presencia de un partido-Gobierno que no se integra ni reconoce las necesidades de sus representados.
10. - Continuo incremento del abstencionismo.
11. - Cacicazgos.

Estos conceptos impiden u obstaculizan básicamente que el Ayuntamiento ejerza su derecho de legislar dentro de su ámbito de competencia:

- . Un abierto pluralismo y pluripartidismo político.
- . La participación en política de grupos marginados, desde el punto de vista cultural, educacional y económico.
- . Desarrollo regional equilibrado y dentro de una justicia social.
- . El acceso al Gobierno de ciudadanos no pertenecientes al "equipo" en el poder, pero altamente calificados.

Finalmente se hace notar que lo expuesto por el Lic. González Graf es total y absolutamente coincidente con el criterio y experiencias del ponente y que, de aplicarse en el corto plazo, redundaría en múltiples beneficios tanto para la sociedad en su conjunto como para el sector Gobierno y sería la piedra de toque para que México saliera del bache en que se encuentra actualmente, - por falta de una modernización de sus sistemas, básicamente los que se relacionan con otorgar a los ciudadanos el ejercicio total de sus derechos políticos, sobre todo en el ámbito municipal, donde, reiteradamente en el cuerpo de este trabajo, se ha hecho notar la falta de un pluralismo real y sin cortapisas, así como un adecuado pluripartidismo que efectivamente sea representativo de la democracia y libertad que requieren y exigen los mexicanos.

## B I B L I O G R A F Í A.

- 
- 1) Alemaný, J. y Bolufer. - Nuevo Diccionario Ilustrado Sopena de la Lengua Española, Edit. Ramón Sopena, S. A., Barcelona, 1968.
  - 2) Arredondo, J. L. - Notas sobre la Integración de la Cámara de Diputados y Breve Análisis sobre la Iniciativa del P. R. I., para el Nuevo -- Código Electoral, México, 1989.
  - 3) Bando Municipal. - Gobierno de Cuautitlán Izcalli, Estado de Méx., 1988.
  - 4) Barragán B., José. - Temas del Liberalismo Gaditano. - Coordinación de Humanidades U.N. A. M., 1a. edición, México, 1978.
  - 5) Bazdresch, Luis. - Garantías Constitucionales (Curso introductorio actualizado), Editorial Trillas, S. A., 3a. edición, México 1986.
  - 6) Bialostosky, Sara. - Panorama del Derecho Romano, U.N. A. M., 2a. - edición, México 1985
  - 7) Benson, Nettie Lee. - La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, 2a. edición, Cámara de Diputados. LI Legislatura, México, 1980.
  - 8) Biscaretti Di Ruffia, Paolo. - Introducción al Derecho Constitucional - Comparado, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición en esp., México, 1975.
  - 9) Bravo Valdés, Beatriz. - Primer Curso de Derecho Romano, Editorial Pax-México, Duodécima edición, México - 1987.
  - 10) Burgoa Orihuela, Ignacio. - Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
  - 11) Castorena J., Jesús. - El Problema Municipal Mexicano. - Colección de Clásicos del Municipalismo Mexicano, Publicaciones del IACFM de -- Banobras, México, reedición 1982.
  - 12) Castillo Velasco, J. María. - P. R. I., Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, tomo I, México, 1982.
  - 13) Carpizo, Jorge. - Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de - México.
  - 14) Carrillo Castro, Alejandro. - La Reforma Administrativa en México, - Edit. Porrúa, S. A., México, 1980.

- 15) Caso Lombardo, Andrés. - La Reforma Administrativa en México. Editorial I.N. A. P., México, 1975.
- 16) Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. - Zapata y el Municipio. - México, 1982.
- 17) Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Los Derechos del - Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. - Tomo VIII, segunda edición, Manuel Porrúa, S. A., México, 1978.
- 18) Comisión Federal Electoral (Gaceta Informativa). - Pluralismo Político (Registro de Partidos y Asociaciones Políticas). Tomo I, México, abril de 1985.
- 19) Comisión Federal Electoral (Gaceta Informativa). - Memoria de los Comicios Federales - 1985. Núm. especial de Pluralismo Político, - México, diciembre de 1985.
- 20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Editorial Ediciones Andrade, S. A., tercera edición, México, 1978.
- 21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N. A. M., 1a. edición, 1985.
- 22) Constitución Política del Estado y Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México. - Dirección de Gobernación del Estado de México, 1978.
- 23) Cotteret, Jean-Marie. - Les Systèmes Electoraux. - Oikos-Tau, S. A. Ediciones, 1973, España.
- 24) De la Torre Villar, Ernesto. - La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. - Editorial U. N. A. M., México, 1978.
- 25) De Pina, Rafael. - Diccionario de Derecho. - Edit. Porrúa, S. A., décimocuarta edición, México, 1986.
- 26) Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto. - Elementos de Derecho Administrativo. - Editorial Limusa, S. A. de C. V., 1a. edición, México, 1986.
- 27) Dowse, Robert E. - Sociología Política. - Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1975.
- 28) De la Cueva, Mario. - Teoría de la Constitución. - Edit. Porrúa, S. A., México, 1982.
- 29) De la Madrid Hurtado, M. - Elementos de Derecho Constitucional. - Instituto de Capacitación Política PRI, primera edición, México, 1982.

- 30) Duverger, Maurice. - Los Partidos Políticos. - Fondo de Cultura Económica, 9a. reimpresión, México, 1984.
- 31) Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. - Folleto sobre el Proceso Electoral en México. - (Acatamiento del Mandato Legal), -- México, 1988.
- 32) Faya Viesca, Jacinto. - Visión Histórica del Municipio como Institución Política. - Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 4, Ed. I.N.A.P., México, 1981.
- 33) Faya Viesca, Jacinto. - Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano. - Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 8-9, Edit. I.N.A.P., México, 1983.
- 34) Floris Margadant S., Guillermo. - El Derecho Privado Romano. - Editorial Esfinge, S.A. de C.V., décimocuarta edición, México, 1986.
- 35) Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A., décimotercera edición, México, 1969.
- 36) García Mynez, Eduardo. - Introducción al Estudio del Derecho. - Editorial Porrúa, S. A., vigésimasexta edición revisada, México, 1977.
- 37) García de Enterría, E. y Fernández, T. Ramón. - Curso de Derecho Administrativo I y II, Edit. Civitas, S. A., Madrid, 1977.
- 38) García-Pelayo, Manuel. - Derecho Constitucional Comparado. - Alianza Editorial, S. A., 1a. edición, España, 1984.
- 39) García Orozco, Antonio. - Legislación Electoral Mexicana 1812-1898. - Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, tercera edición, México, 1973.
- 40) González Casanova, Pablo. - El Estado y los Partidos Políticos en México. Ediciones Era, S. A., tercera edición revisada, México, 1986.
- 41) González, Ma. del Refugio. - Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX. -
- 42) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, y Solís Acero, Felipe. - Gobierno y Administración del Distrito Federal en México. - Ediciones INAP, México, 1985.
- 43) Jellinek, Georg. - Teoría General del Estado. - Editorial Albatros, 2a. edición alemana, Buenos Aires, Argentina, 1970.

- 44) Justo López, Mario. - Introducción a los Estudios Políticos.- Ediciones Depalma, Vol. II, 2a. edición, Buenos Aires, Arg., 1987.
- 45) Kelsen, Hans. - Teoría General del Estado. - Editora Nacional, S. A., México, 1970.
- 46) Lajous, Alejandra. - Los Partidos Políticos en México. - Premiá Editora de libros, S. A., 2a. edición, México, 1986.
- 47) Lajous, Alejandra. - Los Orígenes del Partido Único en México. - UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 3a. edición, México, 1985.
- 48) Lanz Duret, Miguel. - Derecho Constitucional Mexicano. - Norgis Editores, S. A., 1a. reimpresión de la 5a. edición, México, 1968.
- 49) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. - Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 5a. edición, México, 1985.
- 50) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. - México, 1978.
- 51) López de Escalera Sánchez, Juan. - Diccionario Biográfico y de Historia de México. - Tomos I y II, Complejo Editorial Mexicano, S. A. de C.V., México, 1981.
- 52) López Portillo y Pacheco, José. - Génesis y Teoría General del Estado - Moderno, Dirección de Publicaciones IEPES-PRU, 3a. edición, México, 1976.
- 53) Martínez Cabañas, Gustavo. - La Administración Estatal y Municipal de México, Editorial INAP-CONACYT, México, 1985.
- 54) Mackenzic, William James. - Elecciones Libres. - Editorial Tecnos, Madrid, 1962.
- 55) Martín Lipset, Seymour. - El Hombre Político (Las bases sociales de la Política). - Editorial Universitaria, 4a. edición, Buenos Aires, 1977.
- 56) Miliband, Ralph. - El Estado en la Sociedad Capitalista. - Siglo XXI Editores, 5a. edición en español, México, 1976.
- 57) Moreno, Daniel. - Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax-México, México, 1976.
- 58) Moreno, Daniel. - Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. - Editorial Pax-México, décima edición, México 1985.
- 59) Moreno, Olga Leticia. - ¿Qué pasó en Chihuahua?. - Editores Asociados Mexicanos, S. A., 2a. edición, México, 1986.

- 60) Nohlen, Dieter. - Elecciones y Sistemas Electorales., Serie Democracia y Cambio Social. Ed. Friedrich Ebert Stiftung, 1984.
- 61) Ochoa Campos, Moisés. - El Municipio, Su Evolución Institucional. - Colección de Cultura Municipal, Banobras, 1a. edición, México, 1981.
- 62) Ochoa Campos, Moisés. - La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición ampliada y actualizada, México, 1968.
- 63) Ochoa Campos, Moisés. - Evolución y Fortalecimiento del Municipio - Mexicano. - Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Núm. 16 y 17, Editorial I. N. A. P., México, 1984-1985.
- 64) Obregón Heredia, Jorge. - Diccionario de Derecho Positivo Mexicano. - Editorial Porrúa, S. A., décimocuarta edición, México, 1986.
- 65) Oria y H., Jorge L. - Planificación y Planeación. - Tomo I, edición privada, México, 1970.
- 66) Parekh, Bhikhu. - Pensadores Políticos Contemporáneos. - Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1986.
- 67) Pérez Jiménez, Gustavo. - La Institución del Municipio Libre en México. Prontuario de Legislación y Administración Municipal, UNAM, México, 1980.
- 68) P. R. I., Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, Tomo I, 2a. - edición, mayo de 1982, México.
- 69) P. R. I., Textos Revolucionarios, T. R. 02, Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Revolución Mexicana: 1903-1911, Edición Conmemorativa del 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, México, 1985.
- 70) P. R. I., Textos Revolucionarios, T. R. 06, Manifiestos Antirreeleccionistas 1909-1911, Op. Cit., 1985.
- 71) P. R. I., Documentos Básicos (Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos). - Secretaría de Divulgación Ideológica, México, 1990.
- 72) Pueblita, Arturo. - Elementos Económicos en las Constituciones de -- México. - Editorial Limusa, S. A. de C. V., 2a. edición, México, 1987.
- 73) Porrúa Pérez, Francisco. - Teoría del Estado. - Editorial Porrúa, S. A., 3a. edición con reformas y adiciones, México, 1984.
- 74) Ramírez Fonseca, Francisco. - Manual de Derecho Constitucional. - Editorial Pac, S. A. de C. V., 4a. edición, México, 1985.
- 75) Rodríguez, Ramón. - Derecho Constitucional, Coordinación de Humanidades, UNAM, reimpresión de la 2a. edición original de 1875, México, 1978.

- 76) Rodríguez Araujo, Octavio. - La Reforma Política y los Partidos en México, Siglo XXI Editores, 8a. edición, México, 1986.
- 77) Roth, David F. y Wilson, Frank. - Estudio Comparativo de la Política. Vol. I y II, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición en español, México, 1983.
- 78) Rufz Massieu, José Francisco. - El Nuevo Artículo 115 Constitucional. Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6, Escuela Libre de Derecho, México, 1983.
- 79) Rufz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. - Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
- 80) Rufz Massieu, J. Francisco y Valadés, Diego. - Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México. Editorial I. N. A. P., México, 1983.
- 81) Sartori, Giovanni. - Aspectos de la Democracia. Edit. Limusa-Wiley, S. A., 1a. edición, México, 1965.
- 82) Sayeg Helú, Jorge. - Introducción a la Historia Constitucional de México. Coord. de Producción Editorial, ENEP-Acatlán, UNAM., 1a. reimpresión, México 1983.
- 83) Schmitt, Carl. - Teoría de la Constitución. - Editora Nacional, México, 1981.
- 84) Secretaría de la Presidencia. - México a través de los Informes Presidenciales. La Ciudad de México, Tomo 16, Vol. I, México, 1976.
- 85) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo, Vol. I y II, Editorial - Porrúa, S. A., México, 1976.
- 86) Stuart Mill, John. - Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Herrero Hnos. Sucesores, S. A., 1a. edición en español, México, 1966.
- 87) Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. Editorial - Porrúa, S. A., México, 1975.
- 88) Tena Ramírez, Felipe. - Leyes Fundamentales de México, Editorial - Porrúa, S. A., México, 1976.
- 89) Ulloa, Bertha. - La Constitución de 1917, en Historia de la Revolución Mexicana. Tomo 6, El Colegio de México. México, 1983.
- 90) Villoro Toranzo, Miguel. - Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, - S. A., 6a. edición, México, 1984.
- 91) Waldo, Dwight. - Administración Pública. - Editorial Trillas, S.A. de - C. V., 8a. reimpresión en español, México, 1985.