

107
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL MUNICIPIO Y LOS PROCESOS
ELECTORALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ERNESTO JASSO ESQUIVEL

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

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.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULOS	
I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO	3
A. Epoca Antigua	3
1. Egipto	3
2. Grecia	9
3. Roma	12
B. La Precolonia	17
1. Régimen político-social de los aztecas	17
2. El calpulli	19
3. Establecimiento del municipio capital	21
4. La convivencia social	23
C. Antecedentes del municipio en México	26
1. Epoca colonial	26
2. Período independiente	30
3. En la reforma	33
4. Período porfirista	35
5. Período revolucionario	37

II. LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACION POLITICA	41
1. La democracia, su desarrollo	41
2. Sistemas de representación	53
3. La democracia, su legitimación en los Estados modernos	58
4. Quienes participan en la política	63
III. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LOS PROCESOS ELECTORALES	69
1. Como se organizan los procesos electorales en los Estados modernos ..	69
2. Como se califican las elecciones en los Estados modernos	84
3. Como se realiza el proceso electoral en México	90
IV. LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL MUNICIPIO	93
1. Los estados de México, Guerrero y Michoacán	93
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFIA	103

INTRODUCCION

Desde tiempos inmemoriales, el hombre ha tenido necesidad de agruparse en razón a un variado número de causas; entre toda una vorágine de circunstancias nace el municipio, como un órgano dotado de autoridad, que viene a dar origen de manera incipiente a una estructura política y cuyo objeto es organizar y jerarquizar los diversos grupos sociales, a sus representantes y sus demandas.

El municipio desde la antigüedad, ha sido participante de ideas preocupadas por encontrar e implementar sistemas institucionales que normen la vida política de la comunidad, es decir, hallar los instrumentos mediante los cuales el pueblo participe del poder.

En este sentido, para el hombre la noción de la democracia sigue constituyendo la meta por lograr; encontrar una forma de gobierno que acepte en el hombre la igualdad para ejercitar sus derechos tanto civiles como políticos.

El municipio reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base territorial, política y administrativa de los Estados de la República, y mediante el proceso electoral hace efectiva esa fórmula superior según la cual los hombres son transitorios y sólo perdura la potestad del pueblo.

De lo anterior, mi propósito es intentar un estudio del proceso electoral en el municipio, desde una perspectiva jurídico-política, en virtud de que la institución municipal ha dado cabida en su más profunda expresión a la democracia y la libertad municipal, por ser aquella la organización social más cercana al individuo.

El desarrollo de este trabajo está dividido en tres partes.

La primera se inicia con una visión retrospectiva - del municipio; una breve descripción de su evolución, sus raíces grecolatinas, asimismo, se hace un esbozo de la situación político-social de los aztecas antes de la llegada de los conquistadores; se examina la figura municipal durante la colonia, su papel en el proceso de Independencia, llegando hasta su inserción legal por el Constituyente de 1917.

En la segunda parte intento exponer sintéticamente, - los principios de la democracia, señalando que el entendimiento de la política aumenta enormemente mediante la observación de su funcionamiento en diferentes contextos, - participantes y reglas; se analizan también los procesos electorales desde el punto de vista constitucional en los países del primer mundo, además el mismo proceso en México.

Finalmente, la tercera parte está dedicada a los procesos comiciales en las entidades federativas de México, Guerrero y Michoacán, de la injerencia de los gobiernos estatales, y de la importancia que han tenido en tiempos recientes éstos eventos para moldear una nueva cultura electoral municipal.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

El municipio puede contarse entre las más antiguas formas de organización. En efecto, la organización municipal como resultado de un sinnúmero de necesidades, existía ya en las más antiguas civilizaciones humanas; aún cuando sus elementos modernos se observan con precisión en estadios posteriores como lo veremos en este Capítulo.

Al principio la simple reunión de las familias representaba no solo un signo evidente de abandonar la nómada forma de vida, sino que por la estabilidad de las tribus, su exteriorización, no era posible sustraerla a la sujeción de una autoridad-representante que regulara la convivencia social.

A. Epoca Antigua.

1. Egipto.

En el Noroeste de Africa, a orillas del río Nilo, surgió una de las mas viejas culturas: la cultura egipcia, más antigua que la china y la india.

Más de 3 500 años antes de Cristo, vivían los egipcios dedicados a la agricultura y la caza. Al llegar al Nilo, donde habían de establecerse, lo hicieron organizados en clanes, al fijarse estos en un territorio determinado se

formaron nomos. El país estaba dividido en más de cuarenta provincias -o nomos como las llamaban los griegos- administrada cada una por un gobernador o nomarca. (1) Los nomos eran porciones de territorio cultivado por el grupo social; la idea del territorio se agrega a la del tótem, como factor de cohesión; después la sobrepasará en importancia.

Al principio, el nomo era el territorio cultivado y un recinto fortificado, donde durante el día se reunían las familias de los agricultores. De noche, todos se reúnen allí para ponerse a cubierto de ataques. Allí se guardaban los aperos de labranza y los productos agrícolas, encontrándose asimismo los talleres y casas de comercio.

En ese lugar se encontraba también el templo del dios protector del nomo, con sus sacerdotes y depósitos sagrados así como la casa del representante "el rey del nomo"; este sucedía a una época en que el clan careció en realidad de gobierno, sobre todo en tiempos de paz, en que bastaba un concejo de ancianos -denominado sari- para tomar decisiones.

Pero cuando nacen necesidades y problemas nuevos, y los esfuerzos debieron ser coordinados, el número y la edad de los miembros del sari fueron factores adversos. Los reyes serán los que se distingan por la fuerza, por la inteligencia, por la riqueza o por su capacidad. En los primeros estadios de su evolución cultural, los egipcios ya intuyeron

(1) CASSON, LIONEL, Egipto Antiguo, versión española de Alfonso Castaño, España, Ed. Time/Life, 1979, p. 94

la necesidad de un orden político. (2)

Como es necesario que el agricultor vaya y venga de la "ciudad" a la tierra que cultiva en el mismo día, cuando el territorio se extiende, deben fundarse poblados dependientes, el nomos se convierte en un pequeño Estado.

Hacia el año 3 000 (existen discrepancias respecto a la cronología de la historia del antiguo oriente y son mayores cuanto más alejado es el momento), existían de 20 a 22 nomos en el alto Egipto, 20 en el Bajo. Cada nomos tenía una denominación, que es la de un animal, una planta, o un objeto, cuya figura es como "el escudo del nomos"; la mitad de ellos por lo menos, con seguridad, tótemes supervivientes. Estas figuras persistieron hasta el fin de la historia egipcia, si bien con frecuencia perdieron su primitivo significado. Algunas veces un nomos tenía un tótem mientras la ciudad principal poseía otro tótem; aquel subsistía como una reliquia; el poder es del de la capital. Esto se debía a que un nuevo clan, quizá un clan vecino, se había apoderado de la capital. Los nomos agrupáronse o entablaron luchas unos con otros dando origen, de grado o por fuerza a confederaciones, que fueron los primeros estados políticos auténticos. (3)

Así se crea una jerarquía de vencedores y vencidos, - que reduce el número de nomos, que van transformándose en "reinos". Hacia el año 5 500 a.J. se habían establecido los

(2) GRIMBERG, CARL, El Alba de la Civilización, Barcelona, España, Ed. Daimon, 1973, p. 106.

(3) PIRENNE, JACQUES, Historia Universal, España, Ed. Grolhier, 1973, p. 7.

primeros. El primero, cerca del Mediterráneo, tenía su capital en Buto, cerca de los pantanos costeros. Sais otra ciudad del Delta (los brazos del río y la costa trazan en esta explanada un triángulo bastante parecido a la D invertida del alfabeto griego, y de aquí el nombre de llanura del Delta que dieron los antiguos a la expresada región), pero mejor ubicada, era la capital, cuando se entra en el período histórico.

La unificación de estos reinos condujo a la formación de dos grandes: los de las "dos tierras", el alto y el bajo egipto, cada uno de ellos era el dominio de un dios: Horus gobernaba el norte, Seth el sur.

Existen variadas opiniones acerca de los orígenes del pueblo egipcio. Pudo pretenderse que habían llegado de Asia. Los griegos, al contrario, los creían venidos de Africa, de los países del sur y de Etiopía. El hecho es que al transformarse en sedentarios toda esa masa de familias iniciaban una forma de gobierno premunicipal. "Se habla de un modo de gobernarse premunicipal cuando se involucra el origen de la familia y de los grupos naturales basados en el parentesco".

(4)

En la escala mas alta de la sociedad egipcia se encontraba el faraón. Considerado como descendiente del sol y se le adoraba como a un dios. El faraón era el sacerdote supremo de la religión, el general de los ejércitos, el jefe del gobierno y el juez supremo.

(4) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal, - México, Ed. Porrúa, 1968, p. 22.

Hacia la 6a. dinastía, los nomarcas o gobernantes de nomos, sintiendo lejana o debilitada la autoridad faraónica acentúan la energía del gobierno local y llegan a imponer - al faraón condiciones para reconocerlo: así le exigen honores y títulos; convirtiéndose esta clase de funcionarios en verdaderos señores feudales.

El faraón por otra parte, había delegado algunas funciones en el juez "de la gran puerta", cargo equivalente - al de primer ministro. Después se hizo hereditario el cargo, escapando así a su contralor y a su voluntad. Las concesiones de tierra, que terminan por hacerse hereditarias, como algunos cargos, son las que, al correr las generaciones, aumentan el poder político o económico de los nomarcas y de otros magistrados y funcionarios.

Los nomarcas son como pequeños faraones: se les entierra en el nomo, consolidando la unión de su alma al interés de la comarca; ya logran ejercer funciones que antes competían al faraón y éste llega a entregarles los sellos imperiales. Así el juez "de la gran puerta", ve debilitadas sus atribuciones, repartidas, como las del faraón, entre los gobernadores de los nomos, y termina por ser un verdadero funcionario municipal.

Con la 8a. dinastía Egipto vuelve a la anarquía: se produce la disolución nacional y la cronología no se rige por los años del reinado del faraón, sino por los del reinado de los príncipes nomarcas; el culto de los dioses locales se acentúa y sus sacerdotes administran los bienes de los templos y tienen su ejército local.

La lucha entre Tebas y Heracleópolis duró un centenar de años. Un príncipe tebano llamado Samsi cierra la 11a. dinastía, con el triunfo de Tebas.

La plebe había aprovechado esas tierras: los pobres se enriquecieron despojando a los ricos y después adquirieron derechos políticos y religiosos. La anarquía que acompañó al período feudal y la accesión de la plebe a la riqueza y a las funciones políticas y religiosas produjo un estado social de violencia. Los príncipes tebanos debieron restaurar el imperio maltrecho por tantas guerras e impedir el retorno de nuevas revoluciones semejantes.

No pudiendo suprimir el nomazgo hereditario, el faraón se conformó con exigir que sea él quien invista al nomarca de la autoridad; no pudiendo quitar a sus dueños las tierras que habían sido reales, se conformó con exigirles un tanto del producto.

Pero aprovecharon la dolorosa experiencia y Egipto se reedifica con otra constitución social y política: se crea un órgano legislativo y se trata de asegurar a todos los beneficios del nuevo orden, extendiendo a todos los derechos civiles y religiosos; en lo sucesivo ya no habrá un gobierno fuerte frente a masas miserables, ni la suprema ley será un capricho del faraón.

Los príncipes tebanos lograron su hegemonía mediante concesiones a las masas populares, a cambio del concurso en las luchas contra los nomos que no se sometían. Así vinieron las masas a tener derechos nuevos, trastornándose la estructura social en detrimento de la moral, pues la anarquía y las luchas sociales agravaron la violenta reconstrucción de Egipto. Esta accesión de la plebe a una nueva situación trascendió hasta el otro mundo, ahora cualquiera muere como el faraón: llevará títulos, atributos y trajes de faraón. La igualdad religiosa engendra en adelante la igualdad social y política: cualquiera puede aspirar a las

funciones públicas; el agricultor puede disponer de la tierra que ahora es suya; el obrero es libre, y no como antes, una parte del taller del privilegiado; hasta los extranjeros dejan de ser parias.

De lo anterior, se desprende que en aquella época ya se hacía necesario establecer una organización social, y que ello se realizó en sus orígenes en base al abandono de la vida nómada, así como a la estrecha vinculación de relaciones entre los miembros de la comunidad, con predominio de la consanguinidad.

2. Grecia

El pueblo griego vivió en forma dispersa por imposición natural del territorio ocupado: los eolios, al norte; los jonios, en el centro; y los dorios, al sur. Esta dispersión, que favoreció las tendencias de libertad y la independencia individualista de los hombres, originó la falta de cohesión de los grupos y la imposibilidad de constituir una nación fuerte y respetable; la organización social y política de este pueblo, no dispuso de la fuerza y la armonía necesarias para obtener triunfos mayores y definitivos en su evolución histórica.

Los grupos de pelagos que viajaron y se establecieron a cortas distancias el uno del otro, nunca llegaron a unificarse, porque sentían celos recíprocos y los animó siempre un deseo de preponderancia con total olvido de los intereses comunes. Los aqueos, dorios, los eolios y los jonios, que después tomaron el nombre de helenos, tenían como base social, la familia; la reunión de un grupo de ellas bajo el mando de un patriarca, designado por el voto

de todos los jefes de cada una, constituyó la gens; sobre esta agrupación de familias Aristóteles manifestó que: "La primera comunidad que resulta de muchas familias y cuyo objetivo es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio", (5)

Varias gens, formaron una tribu, con jefe por elección, y varias tribus congregadas en un mismo sitio dieron origen a la ciudad. Uno de los lazos que unían a todos los miembros en estas sociedades, fué la religión.

En muchos casos el patriarca era al mismo tiempo el jefe y el sacerdote. El gobernador de una ciudad, propiamente un rey, se interesaba en cualquier situación porque todos los miembros de la misma, disfrutasen de los beneficios de hallarse agrupados.

Hacia el siglo VII, Grecia se ve envuelta por un movimiento popular que tiene como objetivo suprimir los privilegios de la aristocracia. En Corinto, Cipselos, en 567, expropia las fincas de los nobles, que transforma en pueblos dotados de una organización municipal, inicia una política comercial y democrática y promulga leyes contra la ociosidad. (6)

La ciudad de Atenas posteriormente fué dividida en aproximadamente cien demos, especie de municipios que realizaban tareas administrativas en favor de la comunidad ya

(5) ARISTOTELES, *La Política*, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 158.

(6) PIRENNE, *Op. Cit.* p. 106.

que realizaban funciones de catastro, así como también del registro civil. Los demos contaban con una asamblea, y un demarca electo.

Los demos territoriales hallábanse agrupados en 10 tribus administrativas, compuestas a su vez por demos urbanas, rurales y marítimas, a fin de reunir en cada uno elementos pertenecientes a las diferentes clases sociales y a todas las profesiones. (7)

Merece un párrafo exclusivo la imponderable aportación griega a la cultura universal: el ciudadano libre. Los griegos diéronse el gobierno que desearon y que exigió la grandeza de sus nobles propósitos; la voluntad y la opinión de los hombres fué siempre expresada con toda libertad.

El hombre capaz de imponer su opinión personal en esta forma, capaz de "ser él mismo", existió en Grecia. Conoció sus deberes para con la ciudad -su patria-, ejerció plenamente sus derechos políticos: tomó parte activa en las deliberaciones públicas del ágora y participó en todos los actos públicos derivados de la ciudadanía. Grecia enseñó a la humanidad lo que es la democracia: un gobierno -del pueblo y para el pueblo. "La democracia en su forma ateniense característica, significaba el gobierno directo por el pueblo, que en asambleas primarias dictaba órdenes directas a sus magistrados". (8)

(7) PIRENNE, Op. Cit. p. 125

(8) COLE, G. D. H., La Organización Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 13.

En resumen, Grecia fué la cultura que aportó a los pueblos occidentales, una nueva institución: los demos, con funciones acordes a la idea contemporánea de la administración pública. En estos demos vamos a encontrar las raíces - institucionales del régimen municipal de nuestros días. Muy importante también ha sido la herencia política de Grecia, - la sola aportación del concepto de soberanía popular, basado en el deseo de la mayoría, nos hace a los pueblos occidentales, particularmente, ser deudores del luminoso genio griego.

3. Roma

Roma, eje en torno al que giró el vasto imperio romano, surge de la cohesión de unos cuantos pequeños poblados, situados a orillas del río Tíber; su expansión merced a los pueblos mediterráneos fué meteórica.

El mismo nacimiento de Roma, que al correr el tiempo extendería su poderío por todo el Mediterráneo, constituyó un hito en la historia de la humanidad.

Rómulo y Remo, amamantados por una loba, son sus míticos fundadores. A partir de las conquistas territoriales en Occidente se forma el denominado Imperio Romano, que abarcaría en Europa hasta Britania e Hispania por el oeste, y por el este hasta Dacia, Asia Menor, Armenia, la costa - del mar Negro y Mesopotamia. En Africa abarcaría toda la costa norte desde Egipto hasta el Mogreb.

Esa idea de conquista desarrolló en los romanos la idea de mantener a la ciudad derrotada bajo su poderío, - dando como fruto el surgimiento del régimen municipal que se fué generalizando. Inicialmente, este imperio no pretendió organizar una sola nación otorgando a los pueblos sometidos, plenos derechos ciudadanos en el estado romano sino que fijó en dominio político, imperio, como manifesta

ción de todos los poderes. "A Roma tocaba mandar y no obedecer; a los demás, obedecer y no mandar". (9)

Los municipios romanos se caracterizaban por una gran variedad de tipos:

"Los Municipia socii constituidos por las ciudades más cercanas a Roma, que compartían con ésta, costumbres y religión, contando con igualdad de derechos y vinculados por la vecindad, el idioma, la cultura, etc.

Los Municipia foederata o federados, unidos a Roma por razones de defensa y políticas, vinculados por pactos o convenios.

Los Municipia coerita o sometidos, los cuales operaban en base a la conquista, imponiéndoseles determinadas condiciones, por ejemplo la obediencia política al imperio y el pago de tributos; permitiéndoseles manejarse autónomamente.

Los Municipia cum suffragio y sine suffragio, es decir con o sin derecho al voto.

Los Municipia cum iure honorum y sine iure honorum, - eran aquellos municipios con y sin derecho a honores o prerrogativas por parte de los emperadores". (10)

En relación al nacimiento de los ayuntamientos "...se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma". (11)

(9) ORTEGA Y GASSET, JOSE, La Rebelión de las Masas, México, Ed, Artemisa, 1985, p. 180.

(10) QUINCANA BOLDAN, CARLOS F., Derecho Municipal, Apuntes de clase, 1989.

(11) ORLEAN, H., Historia de la Legislación Romana, citado por Ochoa Campos, Op. Cit. p. 66

De tal forma, que de esta lucha surgieron en primer término los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo.

Debo agregar que la elección de magistrados se hacía popularmente y para ello el pueblo se reunía en comicios. "...se llamaban comicios, y se reunían ordinariamente en la plaza de Roma o en el campo Marte, dividiéndose en comicios por curias, comicios por centurias y comicios por tribus. Los comicios por curias eran institución de Rómulo, - los segundos de Servio y los últimos de los tribunos del - pueblo" (12)

La voz comicios significa asambleas, y ha pasado a - las lenguas modernas, cuando se trata de votaciones. Una diferencia esencial entre las votaciones romanas y las modernas consiste en que los votos antiguos no eran individuales, sino por grupos de asociaciones constituidas. Así, en el sufragio popular, en Roma no triunfaba la mayoría de votantes, sino la mayoría de corporaciones (curias, centurias, tribus), cada ciudadano votaba solamente para determinar el voto colectivo de la corporación a la que pertenecía. Por - ejemplo, si votaba por tribus, cada tribu disponía de un - solo voto.

El pueblo se dividía en curiae (distritos), centurias, según la fortuna de los ciudadanos; y en tribus según su - domicilio.

(12) ROUSSEAU, J. J., El Contrato Social, México, U.N.A.M., 1978, p. 152.

En forma callada, el derecho fué transformando las - instituciones municipales. Las primitivas leyes que norma- ron a los municipios no habían sido escritas. Fué Julio - César el gran reformador municipal y dicta la Lex Julia Mu- nicipal, que codifica la legislación municipal. "La Lex Julia Municipalis intentó unificar las legislaciones de los municipios, codificó las facultades, prerrogativas y garan- tías municipales". (13)

El municipio romano, con su respectiva legislación, ad- quirió un carácter diferente, al del estado a que pertene- cía, en otras palabras, fija el alcance de sus funciones, - independientemente de reconocer y sujetarse a las leyes ge- nerales del estado.

El ciudadano romano de aquella época, tan acostumbra- do estaba a sus privilegios, que miraba despectivamente a todos aquellos individuos, considerados por él como infe- riores en categoría, sin embargo se preocupaba por llamar a los sujetos sobresalientes de las provincias para inte- grarlos al Senado; al respecto Friedlaender nos dice: "... es cierto que ya Augusto y Tiberio se preocuparon de in- corporar al Senado romano, como en su discurso dice el em- perador Claudio, a la flor y nata de los municipios y las colonias de Italia, a los hombres más capaces y más ricos". (14)

(13) QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., Curso de Derecho Mu- nicipal, apuntes de clase, 1989.

(14) FRIEDLAENDER, LUDWIG, La sociedad romana, Méxi- co, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 116

Durante el período de la República se logró someter a un solo centro, un variado número de ciudades antes autónomas; sin embargo la libertad municipal, relativa en un principio posteriormente desapareció, y Roma no logra la unificación del régimen municipal; antes bien, ya en el período del Imperio, la centralización se hace más acentuada. De tal forma que al desaparecer su autonomía y sin vida propia, el municipio se transforma en un engrane más dentro de la maquinaria administrativa del imperio.

Es durante la conquista de los visigodos, cuando el municipio atraviesa por una severa crisis, ya que es en este período cuando de una manera lenta se va consumando su desaparición y no precisamente por efecto de los propios conquistadores sino en razón a su propia descomposición.

En conclusión podemos decir que es en Roma donde aparecen las raíces de la institución municipal, de acuerdo como es conocida actualmente; a la vez que observamos el nacimiento de una enfermedad recalcitrante para el municipio, como es el problema de la centralización.

B. La Precolonia.

1. Régimen político-social de los aztecas.

La organización político-social imperante antes de la conquista, corresponde a los esquemas que en general determinaron el establecimiento de los primeros grupos comunales, en otras regiones del mundo, sin embargo los establecidos - aquí adoptaron características peculiares.

En la comunidad azteca prevalecía el principio de la - democracia, ya que el jefe de la organización política se - designaba por elección, si bien, los soberanos de México, - Texcoco y Tacuba eran designados mediante elección indirecta, ya que la comunidad de esos reinos, seleccionaba de entre los nobles a cuatro electores, que emitirían en representación de la comunidad entera el sufragio para elegir a sus reyes. "Estos cuatro electores unidos a los ancianos, - a los soldados viejos y a la nobleza, designaban al que debía ocupar el trono...." (15)

El Tlacatecutli o jefe, era electo además considerando su integridad, rectitud, probidad y bondad, independientemente de sus antecedentes en acciones de guerra.

Este gobernante era auxiliado por varias categorías

(15) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, El Derecho Precolonial, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 37.

de señores según se desprende de la siguiente clasificación:

"Primera categoría. señores supremos: Tlatoques, término derivado de Tlatoa que significa hablar; eran aquellos que tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad, con plena jurisdicción civil y criminal.

Segunda categoría. Esta se integraba por los llamados Tectecutzin, que tenían encomiendas específicas sobre determinada región o provincia.

Tercera categoría. Esta categoría se integraba por los Calpullec o Chinancallec quienes integraban concejos de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte.

Cuarta categoría. Aquí figuran los Pipiltzin, hijos, nietos, y bisnietos de los señores supremos". (16)

Este tipo de organización social se encontraba íntimamente vinculada, con los esquemas en torno a los cuales giraba la figura de la tenencia de la tierra. La comunidad indígena desconocía hasta entonces el concepto de la propiedad privada. Por lo que la estructura de entonces conocida fué la propiedad de tipo comunal.

Los lazos consanguíneos y el tótem eran los elementos primarios de la estructura político-social de los aztecas; los primeros como cimiento del propio clan y el segundo como símbolo religioso del mismo.

(16) ZORITA, ALONSO, citado por Raúl Lemus García, en Derecho Agrario Mexicano, México, Ed. Limsa, 1978, p.91.

2. El Calpulli

El nacimiento del calpulli lo podemos encuadrar, en el hecho, de que al arribo de la tribu azteca al valle de Anahuac, iniciaron el reparto de las tierras.

A cada grupo de personas emparentadas entre sí correspondía un pedazo de tierra, al respecto el maestro Ochoa - Campos refiere lo siguiente: "...el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas - entre sí por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divi no o nahual era el mismo". (17)

A la fundación de la gran Tenochtitlan se originaron barrios específicos, cada linaje se asentó en un área de - terminada de la ciudad dando origen a un calpulli. Originalmente se formaron cuatro: "...según la leyenda, el mismo dios Huitzilopochtli mandó a los mexica que se dividieran en los cuatro barrios que naturalmente formaban las - dos corrientes de agua transparente y azul. Llamáronse estos barrios o calpulli: Moyotla, Téopan Zoquipan, Cuepópan, y Atzacualco....". (18)

El calpulli es el antecedente más remoto que podemos encontrar en relación con el municipio dentro de la historia de nuestro país. (19)

(17) OCHOA CAMPOS, MOISES, Op. Cit. p. 33.

(18) CHAVERO, ALFREDO, Compendio general de México a través de los siglos, México, Ed. Del Valle de México, - 1975, p. 288.

(19) OCHOA CAMPOS, MOISES, Op. Cit. p. 21.

Dentro del calpulli la unión de las familias determinó una forma de gobierno: la del concejo, que fué la manifestación del poder social, surgido de la fuerza de las familias emparentadas. Los ancianos jefes de familias llevaban al Concejo por elección, poseyendo atribuciones ejecutivas.

De los funcionarios del calpulli sobresale por su actuación el Teachcauh, cuya responsabilidad era la administración en forma similar a como la realizan los alcaldes, ya que era el encargado del orden y la organización colectiva, administraban el régimen comunal agrario, y encargado de repartir los productos de la tierra, y de la impartición de justicia.

Otras autoridades del calpulli eran: el Tecuhtli o jefe militar del calpulli; los Tequitlatos, encargados de la buena marcha del trabajo comunal; los Calpixques, encargados de la recaudación de tributos; los Topiles, cuya función consistía en guardar la seguridad del calpulli; los Tlacuilos, efectuaban las crónicas de la vida social del calpulli.

Su organización era de tal manera jerarquizada, que los calpullis unidos entre ellos y mediante sus clanes formaban la tribu, es decir, la tribu era una alianza de calpullis.

El concejo tribal era integrado por los Teachcauh o parientes mayores y por los Tecuhtli o jefes militares de cada uno de los calpulli. Y a través de este concejo se elegía por una vida al Tlatoani o gobernador de la tribu y el Tlacatecutli o jefe de los hombres.

3. Establecimiento del municipio capital.

Llegados después de viajar desde muchos años atrás, - los mexica traían su origen de un lugar denominado Chico--moztoc, al noroeste de México y suroeste de los Estados - Unidos; los historiadores se empeñan, vanamente hasta nuegros días, en saber de donde, cuando y como llegaron los - primeros hombres de esta raza a nuestro país, formulando - hipótesis numerosas de muy difícil verificación.

El hecho cierto es que arribaron al lugar elegido, al que denominaron: "Tenuchtitlan, por razón de el nopal, que hallaron sobre la piedra cuando llegaron a esta parte de - la laguna... en este barrio, que se llamó Tenuchtitlan, - fundaron los señores mexicanos, y edificaron sus casas..." (20)

Esta circunstancia hizo que a la ciudad de Tenochtitlán se le otorgara un especial carácter sagrado, asociando a los dioses el suelo donde se erigió la urbe. "...la fundación de Tenochtitlán tuvo un señalado carácter religioso. Suficiente es con recordar la peregrinación larga y penosa a que se sometió ese pueblo por mandato de sus dioses, hasta encontrar el sitio señalado por la divinidad para erigir el templo, asentar el culto y cambiar en su entorno la vida nómada por la sedentaria". (21)

(20) Fr. TORQUEMADA, JUAN DE, Monarquía Indiana, - citado por Alfonso Francisco Ramírez, en El Debate sobre el nombre oficial del Estado Mexicano, México, XLVIII Legislatatura del Congreso de la Unión, 1972, p. 18.

(21) OCHOA CAMPOS, MOISES, Op. Cit. p. 37.

Tenochtitlan, el templo mayor, era el lugar sagrado de una teogonía que muy a su costa aseguraba el orden natural y hacía ciertos los cuencos y los ejes de los astros; a partir de ese sitio se extendió la ciudad. El casco urbano, por así llamarlo, estaba representado por Tenochtitlan como ciudad capital y la visión del entorno estaba constituido por las regiones de los pueblos sometidos.

La ciudad capital fué la cabecera de los poderes - confederados representados por México, Texcoco y Tacuba.

Esta confederación defensiva-ofensiva les proporcionó gran fuerza militar, permitiéndoles mantener subyugados a los pueblos derrotados, obligándolos a rendir tributo a los reinos, de la triple alianza.

En lo que se refiere al gobierno local, vimos con anterioridad la organización de los grupos consanguíneos, circunscritos a los calpullis, que poseían un régimen local frente a las disposiciones establecidas por la ciudad capital; de tal forma que surge en este período el municipio natural, comenzando a surgir el municipio político, en tanto establece sus propias instituciones.

4. La convivencia social.

La organización política de los pueblos mexicas, estaba representada por el alto grado de colaboración de sus miembros, así como de la conformación del propio calpulli, que mantenía su independencia con respecto a los demás, que por otra parte debía obedecer las disposiciones legislativas regionales y federales únicamente cuando se unía a ellos, pero invariablemente en base a sus costumbres, tradiciones, creencias y culto religioso.

El calpulli estableció reglas consuetudinarias mediante las cuales sus integrantes debían elegir su gobierno. Este gobierno distribuía la tierra entre sus habitantes buscando siempre la autosuficiencia de la comunidad.

La asamblea, el organismo mediante el cual se decidía sobre las determinaciones más importantes, se encontraba integrada por el Concejo de prudentes, y en el que participaban el Teachcauh y los Tequitlatos como representantes de un sistema dual de gobierno, así también la asamblea podía ser general en la que participaban todos los integrantes de la comunidad. Al término de la asamblea, previa interpretación de la voluntad general, se tomaba la decisión final y se hacía ejecutar.

Anualmente se efectuaban asambleas, en cuyo interior se trataban asuntos de interés general, como pudieran ser la dotación de tierras y la elección de los integrantes del Concejo, y cuya renovación se hacía únicamente de un tercio de sus miembros; la reelección de estos procedía en casos de probada capacidad y entrega a la comunidad.

El Concejo de prudentes era informado permanentemente por el administrador y por el ejecutor, actuando así en for

ma mancomunada, procurando que las determinaciones tomadas no afectaran la armonía y protegiendo a los miembros en sus distintas esferas de actividad, esencialmente en lo que con cierno al trabajo y a la producción del campo, ya que la inactividad y la vagancia estaban prohibidos.

La participación política de la mujer fué muy activa, ya que en forma similar efectuaba asambleas en forma independiente de las de los hombres, y las determinaciones que se tomaban en ellas se comunicaban a las asambleas de los varones para evitar ejecutar disposiciones antagónicas.

Los calpixques recaudaban los tributos que consistían en la entrega de productos como el chile, algodón, maíz, cacao, etc.

El Teachcauh o administrador velaba con minuciosa con tabilidad el almacén de los productos recaudados, vigilando que los productos recaudados periódicamente se renovaran con el objeto de tenerlos en buenas condiciones para el con sumo; además era el encargado de mantener el orden, la justicia, tenía a su cargo la prisión, además vigilar que la limpieza de la ciudad continuamente se realizara.

Los encargados de transmitir las tradiciones y leyen das a la niñez eran los ancianos, que realizaban en forma oral en las escuelas, a las que se tenía obligación de asistir y en caso de incumplimiento se aplicaba a los padres severas sanciones.

El nacimiento o las actividades generalmente producían la diferencia de clases, sin embargo la movilidad social se podía generar, para ascender: al desarrollar facu lidades productivas; para descender: al incurrir en faltas graves.

Los representantes de los calpullis integraban el su premo concejo regional, y que estaba presidido por un Tlatoani el que habla, emanado del grupo de los principales, mediante un complicado sistema de elección, y quien ejercía el poder en favor de la colectividad de la provincia, la que aún teniendo plena autonomía, respetaba la de los calpullis y los pactos celebrados en otras regiones.

De todo lo anterior podemos concluir, que el calpulli, como célula de la organización social y política, es la expresión de vida pública que nos permite reconocer fácilmente la gran actividad política que realizaban los pueblos prehispánicos, y nos enseña la primitiva pero singular colaboración del poder público, expresado a través de sus instituciones, donde el hombre como parte del todo social se encontraba al servicio del hombre en beneficio de la colectividad.

Esta era la organización que guardaba el México prehispánico cuando a costas mexicanas arribaron los conquistadores trayendo consigo la poderosa tradición del municipio hispano.

C. Antecedentes del municipio en México

1. Época colonial

"Después que hubimos hecho liga y amistad con más de treinta pueblos de las sierras que se decían totonaques, - que entonces se rebelaron al gran Montezuma y dieron la obediencia a Su Majestad y se ofrecieron a servirnos, con - aquella ayuda tan presta acordamos de fundar la Villa Rica de la Veracruz en unos llanos media legua del pueblo que - estaba como en fortaleza, que se dice Quiahuitlán y traza da iglesia y atarazanas y todas las cosas que convenían pa ra ser villa..." (22)

De esta forma quedó consignado por uno de los principales actores, el acontecimiento que significa la fundación del primer municipio en tierras de la América continental.

Es de hacer notar que tal suceso es la consecuencia del deseo de Hernán Cortés, por independizarse de la autoridad de Diego Velazquez, gobernador de Cuba.

Y para lograrlo optó por construir una población para dejarse investir por el municipio de los poderes de los que carecía para realizar la conquista, eliminando a Velazquez.

(22) DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL, Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, México, Ed. Valle de México, 1975, p. 165.

En esas condiciones, Cortés recibe en representación del Rey, el nombramiento de Capitán del Ejército y Justicia Mayor. "Es así como la aparición del municipio en lo que a la sazón sería México, está más ligada a la triquiñuela jurídica y a la maniobra política que a la vocación democrática: el célebre ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz se instituyó por don Hernando y sus mesnadas para arrancar la empresa cortesiana de la jurisdicción de la Isla de Cuba y con ello establecer vínculo directo con la Corona, más que para crear una organización autónoma - sustentada en la soberanía popular". (23)

Los conquistadores ascendieron, escalaron las montañas hasta llegar a Tlaxcallan, allí hablaron, se les juntó la gente; destruyeron Cholulan, avanzaron hasta llegar a Ixtapalapan, los tlaxcaltecatl les seguían, siguieron su camino hasta Tenochtitlan; la ciudad fué asediada, sitiada y vencida, y al mismo tiempo que los conquistadores arrasaban con la cultura y la gran Tenochtitlan, Cortés funda un segundo ayuntamiento, mismo que quedó ubicado en Coyoacan.

Por razón natural, a causa de la conquista y durante la Colonia, la organización político-social de los aztecas, lentamente fué transformándose, desapareciendo los calpullis, y tomando su lugar los cabildos de indígenas.

El funcionamiento de estos dependía de una doble auto--

(23) RUIZ MASSIEU, J. FRANCISCO, El Nuevo Artículo 115, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 244.

ridad, por un lado de la autoridad local de la Nueva España, y por otro de la autoridad de la metrópoli.

Los integrantes de los cabildos indígenas eran los Tlatoani, de los tiempos anteriores a la Conquista.

Los funcionarios del cabildo indígena eran electos mediante dos formas. La primera de tipo limitado en la que participaban los gobernantes anteriores, los nobles y algunos trabajadores agrícolas. La segunda forma de elección consistía en que todos los habitantes de la comunidad intervenían en la designación de las autoridades. En estas elecciones con frecuencia se contaba con la interferencia de los españoles.

Estas elecciones eran vigiladas por oidores y por clérigos, estos últimos con especial interés en la designación de funcionarios, ya que de éstos se suponía en gran medida el logro de la evangelización, al permitir mayores posibilidades de comunicación con los indígenas. Los virreyes contaban entre sus atribuciones con la de invalidar esas elecciones.

En contrapartida a los cabildos indígenas, existieron los cabildos españoles. Estos contaron durante la Colonia, de plena autonomía en razón al poder tan amplio de los conquistadores, y a que de las expediciones a tierras novohispanas eran los representantes directos.

Los cabildos españoles estaban integrados por funcionarios que inicialmente fueron electos por sus compañeros, de expedición; sin embargo el nombramiento hecho por el conquistador mismo, era el sistema utilizado con más frecuencia.

Hay que hacer notar que hacia el año de 1620 por dis-

posición de la Corona española se ordenó, que "...en todas las ciudades, villas, y lugares españolas no se provean a los regidores por elección o por suerte, ni en otra forma -herencia del cargo- y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales - de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándose en su justo valor conforme - las órdenes dadas al respecto a los demás oficiales vendibles; u los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga". (24)

Este ordenamiento originó que los cargos concejiles se subastaran, trayendo como consecuencia el enriquecimiento - de los funcionarios que efectuaban las ventas.

Estas medidas representaron una falta de respeto a los habitantes de las comunidades, al marginar así su participación democrática. "Surgió así un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían - los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos, que debían ser sus representados". (25)

En este período, se obstaculiza en gran medida el derecho de vecindad al vender las regidurías; convirtiéndose esta costumbre en una seria violación al régimen democrático de los municipios.

(24) MORENO, DANIEL, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Pax-México, 1976, p. 380.

(25) OTS CAPDEQUI, JOSE MARIA, El Estado español - en las indias, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, - p. 62.

A finales del siglo XVIII, se implantó la Ordenanza de Intendentes en la Nueva España, dando paso a un nuevo esquema de centralismo; otorgando poder supremo al Estado frente a instituciones como la iglesia, desplazando los intendentes a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; asimismo, los intendentes, respetan el derecho de los habitantes a elegir alcalde ordinario, pero se involucra al presidir los cabildos, absorbiendo las actividades administrativas ya asumidas por la Junta Superior de la Real Hacienda y autorizando las Ordenanzas para el buen gobierno que redactaban los ayuntamientos.

2. Período independiente.

Tras la serie de trastornos sufridos por la metrópoli, cuyo origen se debió a la intervención de Napoleón, sobrevendrían las consecuencias a las colonias. Se vislumbraban fuertes vientos de cambio, al surgir los pensamientos independentistas.

La Constitución de Cádiz de 1812 emitida por la Corte Española y la Instrucción sobre Provincia de 1813, provocó cambios sustanciales al interior de la Colonia; estos instrumentos significan la última oportunidad para que a través de la legislación se transforme el régimen municipal.

Bastaron únicamente tres meses, mientras estuvo en vigor en México, para que ésta Constitución sentara las bases para algunas de las características del municipio mexicano.

La Constitución introduce a la Nueva España, la tristemente célebre figura de la jefatura política imitada del modelo francés, la cual es una autoridad intermedia, colocada por encima del ayuntamiento y bajo la tutela del gobierno. Este mecanismo interfiere las relaciones entre ambos.

El maestro Ochoa Campos al analizar el ordenamiento - destaca que vigorizó: "...el sistema de elección popular - directa, la no reelección de los funcionarios municipales, y su renovación cada año". (26)

En el transcurso del período independiente, la evolución del municipio estuvo severamente afectada, en tanto - que su desarrollo dependió del curso de los acontecimientos políticos; por aún, ante la incertidumbre social que vivía el país, la institución municipal regularmente apareció en un segundo plano.

Al consumarse la Independencia el 27 de septiembre de 1821, la institución municipal permanece sin ser tocada hasta el día 18 de diciembre, cuando fué promulgado el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en la ciudad de México. Este ordenamiento, establece que las elecciones de ayuntamientos a realizarse en el año de 1823, se deberían ajustar a los términos que para tal efecto establecía el Decreto de la Junta Nacional Instituyente; además de definir claramente las funciones de jefes políticos, alcaldes, regidores y síndicos.

No se realizan cambios sustanciales hasta el día 16 - de 1823, al aparecer el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, establecerían la organización política y administrativa con lo cual habría de regirse el

(26) OCHOA CAMPOS, MOISES, Op. Cit. p. 226.

país, otorgándoles a las entidades federativas la libertad suficiente para adoptar las disposiciones relativas a su régimen interior, con la condicionante de que no se opusieran a aquellos cuerpos normativos.

Por lo que toca al municipio, los ayuntamientos normaron sus actividades, con innumerables disposiciones puestas en vigor desde la época de la Colonia, y que por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas.

Las bases Constitucionales de la República Mexicana, fueron el preámbulo a la Constitución del 29 de diciembre de 1836.

Las Bases Constitucionales o Siete Leyes establecían la división del territorio de la República en departamentos, los cuales se subdividían en distritos y éstos a la vez en partidos.

Al frente de los departamentos se encontraban los gobernadores, nombrados por el supremo poder Ejecutivo y por lo cual dependían del gobierno central.

La Constitución centralista tiene el mérito de ser la primera que reglamentó la vida municipal, disponiendo que las autoridades del municipio debían ser de elección popular. Caso significativo es que no se le concede autonomía al Ayuntamiento. Así que todos los funcionarios se encontraban sujetos a los prefectos y subprefectos, sobre los cuales recaía el poder político.

Auspiciada por Santa Anna, una Junta Nacional Legislativa en 1843, expide las Bases de Organización Política de la República Mexicana, la cual dispone la organización territorial, estableciendo que la República estaría dividida en departamentos, distritos, partidos, y municipios; éstos últimos estarían supeditados a los gobernadores y asambleas

departamentales, quienes elegían a los funcionarios municipales, expedían sus ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos y establecían sus impuestos y erogaciones anuales.

3. En la reforma.

"La Reforma, en lo que respecta a la organización política del país, fué la culminación de los sistemas novedosos de aquella época, injertados por el liberalismo". (27)

En efecto, los movimientos y constantes cambios, tanto de ideologías, como de revoluciones armadas, asonadas, levantamientos, así como invasiones extranjeras, se vieron impregnados por el deseo de evitar todo ello y transitar por senderos de paz y tranquilidad, pero rompiendo viejos esquemas de organización política.

Entre varios de sus propósitos el partido liberal, buscaba debilitar el poder de la iglesia católica, confiscar al clero sus inmensas fortunas, poniéndolas en circulación en favor del desarrollo del país.

Los liberales, mediante la publicación del Plan de Ayutla, en el año de 1854, originan el movimiento armado que concluiría con el derrocamiento de Santa Anna.

Posteriormente, el 25 de junio de 1856, se expidió la Ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas, en virtud de la cual, todas las propiedades rústicas y urbanas del clero y de corporaciones civiles deberían ser vendidas a particulares; ello motivó un gran debilitamiento en los municipios, obligándolos a enajenar los bienes raíces no destinados directamente al servicio público.

(27) Idem. p. 253.

El 5 de febrero de 1857, fué aprobada por el Congreso liberal la nueva Constitución, que precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática y federal; lo curioso es que no se hacía mención de la institución municipal, aunque por otro lado se le otorgaban facultades a los estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior.

En su artículo 36 se hace mención indirecta del municipio, como es la obligación de todo ciudadano de la República, dentro de las cuales se encuentra la de inscribirse en el padrón de la municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que se ejerce para subsistir.

Como se puede observar en la Constitución de 1857, no figuró disposición alguna respecto a los municipios, sin embargo se creó una nueva reglamentación de las prefecturas, expresando que en cada partido existiría un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción, y sus atribuciones eran entre otras: vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos; servir de conducto para la observancia de las órdenes del gobierno federal; cuidar del orden y la tranquilidad; informar al gobierno federal sobre los asuntos que le encomendase, etc.

"El sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos".(28)

(28) Idem. p. 254.

Poco tiempo después en el período del Imperio de Maximiliano las prefecturas incluyeron el título de Imperiales; de manera es que las prefecturas vivieron intensamente en la Reforma y el Imperio; poco a poco esta institución se fué transformando en un instrumento de centralismo político.

Fueron tiempos duros, de varios años de lucha contra los invasores; el 15 de julio de 1867, el licenciado Benito Juárez, quien sin embargo el imperio, jamás dejó de actuar como Presidente de la República Mexicana, proclama el triunfo completo restableciendo el gobierno en la capital del país, cobrando de nuevo plena vigencia la Constitución de 1857, de tal forma que los municipios retornan al régimen anterior; ante esta circunstancia, la institución municipal quedó subsumida frente a los conflictos políticos que desembocarían más tarde en un nuevo modelo de organización del país.

4. Período porfirista.

El siglo XX sorprendió al país bajo la dictadura de Porfirio Díaz. Durante esta época la institución municipal fué la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

Díaz en un principio proclive en sus planes de La Noria y de Tuxtepec por el fortalecimiento municipal, encaramado ya en el poder, acentuó la centralización y eliminó todo rasgo de autonomía municipal. Propició que los ayuntamientos fueran manejados por los gobernadores y jefes políticos, en tanto que los presidentes municipales carecían de autoridad.

Los municipios fueron gobernados por autoridades que eran "elegidas" por el voto del pueblo. Sin embargo, los candidatos eran seleccionados y designados previamente por los gobernadores de las entidades federativas y, desde luego los programas de trabajo de aquellos debían estar suje-

tos al gobierno de Díaz.

En opinión de Alberto Morales: "El ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz". (28)

La administración porfirista únicamente tomó en cuenta al municipio para que apoyara los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

Las jefaturas políticas eran la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades; al ser instrumentos negativos de los gobernadores, los jefes políticos unificaron en su contra el odio durante el porfirismo. "Las odiosas jefaturas políticas -- fueron instrumento del atentado constitucional. Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres. Aquellas eran portavoces de Díaz. Estos, de la soberanía popular y la democracia. Causa primordial de la Revolución de 1910 -- fué la protesta de los Ayuntamientos contra las jefaturas citadas". (29)

(28) MORALES JIMENEZ, ALBERTO, Historia de la Revolución Mexicana, citado por Ochoa Campos, Moisés, Ibidem. p. 309.

(29) Ibidem.

5. Período revolucionario.

Desde sus orígenes, la Revolución mexicana pugná por la libertad municipal, consignando esa demanda a partir de 1906 en el programa del Partido Liberal Mexicano, éste reclamo se repitió a lo largo y a lo ancho del país a través de varios Planes y documentos políticos que reflejaban el sentir social de la época. "La Junta Organizadora del Partido Liberal formada en gran parte por los miembros del Club Ponciano Arriaga, elaboran desde el exilio en San Luis Missouri el 10. de Julio de 1906, el programa cuyo lema Reforma, Libertad y Justicia habría de ser a la postre documento básico para el Constituyente de 1916-17, por su preclaro contenido jurídico...entre sus principales propósitos de reformas constitucionales se pronuncia por la no reelección...la supresión de jefes políticos: firman: Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villareal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante". (29)

El 20 de noviembre de 1910, inició formalmente el movimiento revolucionario y triunfó con la renuncia de Porfirio Díaz y de Ramón Corral en mayo de 1911.

En el mes de diciembre de 1914, encontrándose en el estado de Veracruz, Carranza donde instaló su gobierno, expide un Decreto con Adiciones al Plan de Guadalupe y que a la letra dice:

(29) DE LA HIDAIGA, LUIS, El Equilibrio del poder en México, México, U.N.A.M., 1978, pp. 123-125.

Considerando:

"Que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la institución municipal...es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de tierras y la extorsión de los contribuyentes,el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndoles comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo.... el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual -obtenido por la libertad de los ayuntamientos- constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo.... el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, -- puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y por consiguiente, para atenderlas y remediarlas, con eficienciaque introduciendo en la Constitución la existencia del municipio libre, como base de la organización política de los Estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las jefaturas políticas.

Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

Artículo Unico.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

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 éstos y el Gobierno del Estado.

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

Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durarán en su encargo un período mayor de seis años.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República y jefe de la Revolución, V. Carranza". (30)

Como se puede observar, el documento anterior, significa el antecedente definitivo del artículo 115 constitucional, ya que contiene el importante reconocimiento de los municipios, como la célula de la organización política concediéndoles la autonomía de la que estaban privados, al encontrarse subyugados por los jefes políticos.

(30) FABELA ISIDRO, Documentos históricos de la Revolución Mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, - 1960, pp. 511-513.

El movimiento armado se prolonga hasta el año de 1916, cuando finalmente triunfa Carranza, mismo que encontrándose ya en el poder, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convoca a un Congreso Constituyente a realizarse en Querétaro en ese mismo año y en cuyo interior se sostiene un enconado debate sobre el municipio.

El aspecto principal se dirigió a la fracción II del artículo 115, relativo a la administración de la hacienda, es decir, a los diputados constituyentes les llamó la atención que la médula era el aspecto financiero, y no estaban equivocados.

Así, después de emotivos debates y varias sesiones, se acordó que la fracción II, quedara en los términos siguientes: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades".

Al respecto, el Maestro Ochoa Campos comenta: "El problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 constitucional". (31)

(31) OCHOA CAMPOS, MOISES, Ob. Cit. p. 345.

CAPÍTULO II

LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACION POLITICA.

Históricamente a la democracia se le vincula con el florecimiento de la Grecia antigua, el movimiento de Independencia norteamericano, y la revolución francesa; en los tiempos modernos todos los países del mundo para aumentar su prestigio y la demanda de esta forma de Estado, que se atribuyen con sorprendente donaire como propia, manejan el concepto como una mercancía en la que el ciudadano puede encontrar todo lo deseable, para el goce de una vida individual y comunitaria.

La democracia es la abanderada de la libertad, de la igualdad, de la solidaridad, de la justicia, de la participación, de la crítica, de la tolerancia, etc., sin embargo, a consecuencia de tan buena fama, el término ha perdido su significado, no sólo en el área fecunda de la retórica sino también en el pretendido rigor de la ciencia política.

1. La democracia, su desarrollo.

La autoridad que como pensador, teórico y hombre político significó el Maestro Jesús Reyes Heróles, en una de sus intervenciones públicas, se cuestionaba y respondiéndose a sí mismo: "¿Que es democracia? En el fondo, es el derecho de todos los hombres a la igualdad de oportunidades y es la imposibilidad de tomar decisiones al margen, a espaldas, de las mayorías". (32)

(32) REYES HERÓLES, JESÚS, Discursos políticos, - México, Comisión Nacional Editorial del P.R.I. 1975, p.350.

En efecto, democracia significa literalmente "el poder del pueblo", o sea que el poder gubernamental corresponde a los miembros de la comunidad.

La palabra hizo su aparición en la historia de Herodoto, hace aproximadamente 25 siglos en relación con la noción de isonomía o igualdad ante la ley. Sin embargo la democracia como todos los conceptos, tiene no sólo una etimología sino también una historia.

Existen varios autores que reconocen que la primera formación social premoderna que se identifica con nuestro término, es la polis griega. De tal manera que, existen diferencias profundas entre este sistema, y con lo que ahora acostumbramos llamar democracia.

En primer término, gracias a las dimensiones demográficas y geográficas de la polis, los griegos podían practicar una democracia directa, en la que los ciudadanos reunidos en asamblea, participaban real y personalmente en las decisiones públicas.

En ésta organización política no era posible establecer una auténtica diferencia entre gobernantes y gobernados.

En las democracias actuales, el ciudadano otorga su poder a un representante que ejercita el derecho que le corresponde como miembro de la comunidad.

Este proceso de autogestión de la democracia "original", exigía que los griegos se dedicaran de tiempo completo a la política, lo que podían hacer, apoyados en una estructura social basada en la esclavitud.

A la larga esto redundó en un exceso de atención a los asuntos del gobierno y en un descuido a las necesidades económicas. La lucha de clases terminó por destruir este -

paraíso de los políticos.

En segundo término, la idea de libertad era diferente en la concepción griega y en la moderna. Para el ciudadano antiguo, la libertad no significaba la existencia de determinados derechos personales frente al Estado, el individuo se encontraba inmerso dentro de la polis y si las decisiones se tomaban colectivamente no había por qué respetarle un marco de independencia.

En el concepto moderno de libertad, el ciudadano tiene derecho a participar directa o indirectamente en la formación de una ley o en un referéndum, pero tiene también - el derecho de oponerse a ella aún después de ser aprobada.

Hay una existencia propia del individuo que no puede ser absorbida por el organismo público.

Los teóricos y políticos que encuentran los antecedentes de los regímenes democráticos actuales en la polis griega, pretenden simplemente legitimar su sistema con el prestigio de esta cultura, o desean subrayar el ideal nostálgico que debe impulsar a toda democracia, y que en Grecia alcanzó su máximo esplendor: la identificación plena entre -- los que mandan y los que obedecen.

Sin embargo, se olvidan de las críticas reconocidas a esta forma de gobierno, y que actualmente la marginarían - de lo que hoy en términos generales entendemos por democracia, como es el limitar el concepto de pueblo a los ciudadanos libres, y fundamentalmente, la inexistencia de derechos individuales.

Cuando el Renacimiento transtornó, al negar los valores de la estructura social, el orden establecido, el vasallo logra romper las ataduras que le restringían su autono

mía a cambio de la seguridad y la fuente de trabajo que tenía como siervo de los pudientes.

Reivindicada la opción individual de ofrecer su fuerza de trabajo ya no como integrante de alguna orden, sino libremente, al capitalista que quisiera emplearla, no sólo modificó, las reglas del juego económico, sino que transformó su idea de Estado, para ponerla acorde a su nueva condición de hombre independiente.

Así, al enriquecerse las alternativas de participación en la producción material, estas debieron extenderse a las relaciones políticas.

Aparece pues, la democracia liberal y pluralista como consecuencia y el complemento lógico de una sociedad económicamente competitiva. El progreso, empujado por las colectividades crecientes, propicia el nacimiento de nuevas clases sociales: burguesía y proletariado; cada una con sus particulares intereses. Se instauro el sistema de partidos, de la misma forma, como la base y el reflejo institucional de los diversos grupos que intervienen en el mercado.

El hombre adquiere fe en sí mismo, se siente capaz de contratar su fuerza laboral, sin necesidad de hipotecar su libertad a ninguna comunidad, de emprender negocios, de generar otro tipo de riqueza que la reconocida propiedad territorial. Políticamente, esa confianza en su propia capacidad se traduce en el derecho de opinar sobre el gobierno y de participar en su funcionamiento.

Se marca así claramente las diferencias entre la organización del incipiente poder público de la Edad Media y la democracia liberal del Renacimiento; en la primera, se enfrentaron por el poder papas, reyes y señores feudales;

cabe incluir la opinión que sobre el poder nos da Max Weber: "es la oportunidad que tienen uno o varios hombres para realizar su propia voluntad en una acción común, aún contra la resistencia de otros hombres que participan también en dicha acción". (33)

En el segundo, son los grandes conglomerados humanos representantes de las nuevas fuerzas económicas, los que pugnan por una nueva libertad e igualdad en la sociedad y el gobierno.

Los ciudadanos renacentistas en su optimismo por la irrupción de las nuevas clases sociales, desempolvaron el término de democracia para incluirlo en la retórica de sus movimientos libertarios.

Como dije al inicio del capítulo, a la fama de la cultura helénica, al concepto se le agregó la reputación de la revolución norteamericana y la revolución francesa.

Los efectos de sacralización universal del término no se ha hecho esperar, por lo que este uso y abuso de la palabra "democracia", ha orillado a los autores a plantearse cuales son las características que deben de contener los regímenes pluralistas democráticos, en lugar de intentar definiciones precisas.

Así Duverger señala que la democracia debe de tener los siguientes caracteres fundamentales: 'El poder en este

(33) citado por CHINYOY, ELY, en La Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 26b.

sistema está basado sobre la teoría de la soberanía popular; los gobernantes son escogidos por elecciones de sufragio universal relativamente libres y sinceras (es decir, - se trata de elecciones verdaderas en donde la elección es posible entre varios candidatos, y no elecciones plebiscitarias en favor de un candidato oficial único); la estructura del gobierno descansa sobre el pluralismo político y sobre una separación de poderes; las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de libertades públicas (libertad de opinión, libertad de prensa, de reunión, de asociación, religiosa, etc.); se trata de libertades políticas, de libertades contra el Estado.. " (34)

De ésta descripción se desprenden los siguientes rasgos de los regímenes plural-democráticos:

Soberanía popular. De la definición de Abraham Lincoln, sobre democracia en su conocido discurso de 1863, en Gettysburg: "El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo..."(35), deducimos la principal aspiración de éste sistema: que el poder político sea confiado a los más; - y que éste exista al servicio de los gobernados, de quienes recibe atributos y funciones.

Esta cuestión de la soberanía popular es quizá la expresión certera de lo que intenta lograr el ideal democrático

(34) DUVERGER, MAURICE, Los Partidos Políticos, - México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 449.

(35) BERRUETO RAMON, FEDERICO, Abraham Lincoln, Saltillo Coah., México, Colección de Escritores Coahuilenses, 1959, p. 76.

co, la marca misma del sistema en oposición al unitario.

Todos los regímenes políticos necesitan más o menos, el respaldo de la opinión pública; pero en la democracia ésta debe constituirse en el corazón mismo del sistema, de todo el aparato político.

Y si bien en la práctica resulta imposible someter a la deliberación pública las decisiones de día a día, el gobierno debe mantenerse vigilante a fin de captar oportunamente la reacción que provoca en su ciudadanía, la adopción de tales decisiones y, en su caso, para conocer las iniciativas de las diversas corrientes de opinión o la mayoritaria voluntad colectiva. En ésta supuesta interpretación y-dependencia de las conductas y de las opiniones centra su eje la dinámica de la democracia.

Sus partidarios dicen que la democracia es psicología, parte según ellos, de su confianza en el hombre que, -reconociendo los altos valores de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, puede conformar la estructura jurídico-política que les permitirá encauzar su vocación de hombre y conciliar lo social y lo individual, en su actuar político.

Este predominio de la soberanía popular, se expresa a través del voto de los miembros de la sociedad. Para ilustrar el punto Ortega y Gasset señala: "La salud de las democracias, cualquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal". (36)

(36) ORTEGA Y GASSET, JOSE, Op. Cit. p. 169.

Ahora bien, las elecciones, para ser consideradas democráticas deben de reunir las siguientes características:

a.-El sufragio debe ser universal y secreto. Es decir, podrán votar todos los ciudadanos que reúnan determinadas, - cualidades, sin hacer distinciones por motivos de posición-económica o social, y debe ser secreto con objeto de evitar represiones por parte de grupos gubernamentales o extragubernamentales.

b.-Alternativas. El elector debe de tener la posibilidad de votar por cuando menos dos posturas políticas.

c.- Información. El electorado debe de tener cabal conocimiento tanto de lo que se discute como de los programas en disputa. Los oponentes, a su vez, deben de tener las mismas facilidades para acceder al público votante.

d.- Posibilidades de cambio. Las fuerzas opositoras - deben de tener en caso de que obtengan el voto mayoritario, las posibilidades de acceder al poder público. Esto significa que las elecciones implican, obviamente, el respeto a -- las decisiones de los votantes. Los puestos públicos según esto, deben de registrar las inclinaciones políticas del to tal de los representados.

Un estatuto constitucional. Los movimientos democráticos tienen como culminación documentos jurídicos, realizados con el objeto, por una parte, de limitar el poder arbitrario del gobierno, y por otra, reflejar la voluntad política del pueblo, en la que los funcionarios se convierten en meros -- instrumentos.

De esta forma las revoluciones desarrollaron nuevas es estructuras jurídicas escritas, como la la Constitución de Es tados Unidos de 1787, y la Declaración de los Derechos del-Hombre y del Ciudadano de 1789. Traducciones oficiales de-- la nueva superioridad del individuo sobre el Estado.

El ascenso de la burguesía y las clases medias al poder, va acompañada de una exigencia de mayor certidumbre a través de los estatutos, oficialmente redactados, en los que se precisa la organización del poder público, sus zonas de acción, sus relaciones con los gobernados; en caso de cambio de estructuras, se fijan procedimientos solemnes en los que se exige la participación popular. En fin, los movimientos liberales se precavieron de los antiguos sufrimientos del poder discrecional y unitario de la autoridad monárquica.

División de poderes dentro del Estado. Como una medida también en contra del absolutismo, la división de poderes se señala como una conquista de la democracia liberal-pluralista. ¿qué protección podían tener los ciudadanos contra la arbitrariedad, si una sola mano reunía confundidos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial?. (37)

La solución a este problema consiste, según Montesquieu, en separar las tres funciones estáticas, en legislativa, ejecutiva y judicial; para ponerlas en tres órdenes distintos de detentadores. La implementación de este objetivo exige no solamente realizar una limitación de poderes, sino que además éstos sean independientes e iguales unos a otros.

De esta forma la teoría de Montesquieu no se reduce a un sistema de división de poderes, sino que exige la igualdad y la independencia de los órganos.

(37) JOLY, MAURICE, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, México, Ed. Seix Barral, 1981, p. 25.

Libertad. La libertad según la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "...consiste en poder hacer todo lo que no daña a otro". (38)

Y el límite sólo debe ser determinado por la ley.

Es necesario recordar que la democracia actual tiene sus orígenes en el siglo XVIII, precisamente cuando la masa campesina y los comerciantes eran oprimidos respectivamente por los señores feudales y la aristocracia monárquica. El absolutismo real restringía a través de los gremios la libre contratación de la fuerza laboral y medraba la actividad económica de la burguesía comerciante con impuestos, derechos de peaje, sustracción de mercancías, etc.

La libertad nace como sinónimo de limitación de la función gubernamental en la vida económica.

Igualdad. "El amor a la democracia es el amor a la -- igualdad", escribió Montesquieu. (39)

Y efectivamente el movimiento de las democracias liberales está dirigido a eliminar el carácter opresivo y discriminatorio de la jerarquía social. Aparece fundamentalmente como una exigencia legal y política; las desigualdades funcionales, producto de la condición económica, no -- preocupaban.

La reivindicación de los liberales se restringía a pedir un trato igual ante la ley, la misma posibilidad de acceso para todos los ciudadanos a los cargos públicos.

(38) PIRENNE, JACQUES, Op. Cit. Tomo V, p. 15.

(39) MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes, México, Ed. Porrúa, 1987, p. 30

Según la Constitución General de la República, en sus artículos 39 y 40 le otorgan un aspecto jurídico a la democracia, en virtud que la considera una estructura de organización y forma de gobierno de la Nación que fué constituida en ejercicio de la voluntad soberana del pueblo, bajo un régimen que asegura su ejercicio con toda plenitud, libertad y justicia social.

A la democracia se le concede un aspecto político, según se desprende del artículo 41 al garantizar la participación de la población ciudadana en la elección de sus gobernantes y porque posibilita que la ciudadanía tenga acceso al ejercicio del poder público a través del sufragio universal, libre, secreto y directo; en otras palabras, se asegura que todo ciudadano mexicano pueda votar y ser votado, elegir y ser electo para la representación gubernamental, incluso dando acceso en el gobierno a los representantes de los grupos minoritarios.

En este sentido, es claro que nuestra democracia en su vertiente política determina que el gobierno debe ser ejercido por los representantes de los grupos mayoritarios. Sin embargo, el ejercicio del poder está regulado por representantes de los grupos minoritarios, que conforme a los artículos 52 y 54 constitucionales deben integrarse al poder legislativo federal a través de los diputados de representación proporcional; conforme a los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción II párrafo 3o. y a las leyes locales.

Estos representantes de las minorías deberán integrarse a las legislaturas estatales bajo el principio de representación minoritaria y a los ayuntamientos a través de incorporar regidores de representación proporcional.

En su vertiente social, la democracia según lo establece el artículo 3o. inciso A, la debemos entender: "No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, - sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

De todo lo anterior, se desprende que la democracia en México a la vez que es un principio que regula y orienta las actuaciones del Estado, también enmarca las aspiraciones de mantener un proceso de constante mejoramiento en la calidad de vida de los mexicanos; y para que esto se lleve a efecto exige la participación constante de población y gobierno, - en el proceso de planeación, ejecución y control del desarrollo integral en Federación, Estados y Municipios. Es como dice el licenciado López Portillo: "Una transformación de lo cuantitativo -mayoría de votos-, a lo cualitativo: fijación normativa de una condición general obligatoria". (40)

Por último vale recordar el pensamiento de Juárez: - "La democracia como destino de la humanidad futura, la libertad como indestructible arma de la democracia, y - la perfección posible el fin hacia donde el hombre se dirige". (41)

(40) LOPEZ PORTILLO, JOSE, Mis Tiempos, México, - Fernández Ed., 1988, p. 407.

(41) JUAREZ BENITO, citado por Jesús Reyes Heróles, en Ob. Cit. p. 43.

2. Sistemas de representación.

Iniciaré el subtema con las palabras de el Licenciado Moya Palencia: "... identificamos el sistema representativo, como el que reproduce o permite la expresión del mayor número posible de fuerzas sociales y ciudadanas en el fenómeno del poder". (42)

En efecto, la democracia posee una función consubstancial y ésta es concedida a los ciudadanos para que expresen su voluntad sobre quien habrá de representarlos; el mecanismo que opera para ello: el sufragio.

La variedad de sistemas políticos, no cuentan con un sistema uniforme de selección en materia de representación. Existe una multiplicidad de procesos, sin embargo, "el típicamente moderno es el de la elección, resultado de concebir a la representación como un derecho individual..." (43)

Pero podrán existir casos en los que no habiendo - elección, por institucionalmente innecesario, o por fraude electoral, o por efectos de alguna revolución, etc., en los que llegan al poder individuos no electos y que sin embargo asumen papeles representativos, y aún muchas veces en forma eficaz.

En los casos anteriores, como en otros que podrían - surgir, en rigor, no existe elección, y sí, representación

(42) MOYA PALENCIA, MARIO, Democracia y participación, México, U.N.A.M., 1982, p. 38.

(43) LOPEZ PORTILLO, JOSE, Génesis y teoría general del Estado moderno, México, Ed. Iepes-Pri, 1976, p. 575.

política.

En el caso de los regímenes representativos, tiene cabida dos sistemas de sufragio: directo e indirecto.

En el primero los ciudadanos son los electores de manera inmediata, no existiendo entre éstos y los candidatos ninguna forma de intermediación.

El segundo sistema opera, cuando los ciudadanos -electores en primer grado- seleccionan a un grupo de electores en segundo grado, quienes a su vez, formando el cuerpo electoral, eligen en una nueva votación a los candidatos a ocupar los cargos comiciados. Este mecanismo es utilizado en los Estados Unidos de Norteamérica, y aunque en opinión de Duverger: "...la designación de los candidatos por una votación interior en cada partido es distinta a la elección propiamente dicha. El hecho de que ésta "nominación" sea abierta no cambia en nada la cosa: procede de la estructura de los partidos y no del régimen electoral..." (44)

Dentro del sistema de sufragio directo, nacen dos - grandes conjuntos: el del principio de elección por mayoría y el del principio de representación proporcional.

En rigor, el primero de ellos acredita el triunfo en las elecciones respectivas al candidato que hubiese obtenido mayor número de votos en relación con sus adversarios, - ya sea en forma relativa o absoluta.

(44) DUVERGER, MAURICE, Los Partidos Políticos, - México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 246.

El conjunto de principios de mayoría relativa, implica que de los candidatos obtendrá el triunfo quien obtenga un simple voto de más, que cualquiera de sus adversarios, - ello representa la simple mayoría o mayoría relativa.

En el sistema de mayoría absoluta consistió en que se acreditará el triunfo al candidato que obtenga en los comicios la mayoría absoluta, es decir, que obtenga cuando menos la mitad más uno de los votos en relación con los contrincantes.

Este sistema admite una modalidad denominada de escrutinio a dos vueltas. Esto implica que si los candidatos que se enfrentaron el proceso electoral, ninguno de ellos obtuvo la mayoría absoluta o lo que es lo mismo, la mitad más uno de los votos; esa elección se invalida y se convoca a una nueva elección dentro de un plazo determinado, en la cual se acreditará el triunfo al candidato que llegue a obtener la mayoría simple de sufragios.

Al sistema anterior se le puede observar un defecto y según Moya Palencia es el siguiente: "El sistema de mayorías, siendo el más generalizado en las legislaciones contemporáneas, ha sido criticado en cuanto presenta el inconveniente de dejar sin representación alguna a las minorías que votaron en contra de los candidatos triunfadores". (45)

(45) MOYA PALENCIA, MARIO, La Reforma Electoral, México, Ed. Plataforma, 1964, p. 37.

El sistema de representación mayoritaria, en sus dos vertientes: mayoría absoluta o relativa, concede dos subdivisiones: el escrutinio uninominal o de distrito, y el escrutinio por lista.

El sistema uninominal tiene esencialmente dos efectos, en un territorio determinado previamente y denominado distrito electoral. La lucha electoral se efectúa en ese distrito, al designar a sus candidatos los partidos políticos, empeñados en obtener la mayoría de votos. Los sistemas políticos que han adoptado el régimen de elección mayoritaria por distritos, se han preocupado porque sus partidos políticos verdaderamente propongan candidatos, atendiendo a rigurosas elecciones con objeto de impulsar a elementos con arraigo dentro de sus comunidades y con el conocimiento profundo de sus problemas, en todo caso ello viene a constituir ventajas para el candidato, añadiéndose a lo anterior la viabilidad de su programa político y la credibilidad -- hacia su instituto político.

El régimen de escrutinio por lista es efectuado en de marcaciones más amplias que los distritos, denominados departamentos, que adoptan las áreas geográficas y demográficas de antiguos distritos.

Es así como cada elector sufraga por una relación de diputados cuyo número es en proporción con el número global de ciudadanos del departamento.

Cada uno de los partidos presenta su lista, y los electores según sea determinado por la ley, pueden votar por listas completas o mezclar nombres.

La representación proporcional. Este sistema se fundamenta en el supuesto de que toda corriente de opinión que obtenga un mínimo de votos, debe representar en los órganos colegiados a su electorado.

Como una característica de este sistema es que únicamente procede para la elección de cuerpos colegiados, no - así para elegir candidatos a puestos unitarios como los llama Moya Palencia, como por ejemplo la Presidencia de la República, cargo que es difícil compartir proporcionalmente - con algún representante de los electores minoritarios.

Por el contrario éste régimen adquiere amplia funcionalidad, tratándose de candidatos propensos a integrar las cámaras o asambleas legislativas.

Para la aplicación del principio de la representación proporcional, por regla general, se dictan fórmulas electorales, es decir, en los cuerpos normativos electorales se fijan los mecanismos para que mediante ellos se obtenga un cociente electoral, que cada que sea obtenido su número, por los partidos políticos en contienda, se le acreditará uno - de los puestos que están en disputa electoral.

En los regímenes democráticos, el principio de la representación proporcional procura que a los órganos colegiados asciendan tanto el partido que acreditó su estancia mediante la obtención de la mayoría relativa, así como aquellos partidos que sin lograr el triunfo, reflejaron en las urnas la fuerza político-electoral necesaria, para que sean tomadas en cuenta sus opiniones.

Por último, para Duverger la teoría de la representación es aquella mediante la cual, da "... el elector al elegido un mandato, para hablar y actuar en su nombre; de esta manera, el Parlamento, mandatario de la Nación, expresa la soberanía nacional". (46)

(46) DUVERGER, MAURICE, Ob. Cit. p. 378.

3. La democracia, su legitimación en los Estados modernos.

Anteriormente ya vimos que el sufragio es el derecho de los individuos a tomar parte en la vida política del Estado.

El sufragio por cierto puede ser activo y pasivo, al respecto Moya Palencia dice: "... aspecto pasivo es el voto, en su aspecto pasivo es la candidatura..." (47)

En el primer sentido significa la facultad legal de sufragar o votar a favor o en contra de los candidatos propuestos por sus respectivos partidos políticos; en el segundo caso se entiende como la facultad de figurar como candidato a puestos de elección popular.

En los tiempos modernos el sufragio es la institución primordialmente representativa, en virtud de la cual se expresa, la acción política de los ciudadanos; independientemente de ello, es la cualidad para añadirle calidad democrática a un sistema político.

El voto o sufragio debe ser considerado como la facultad o derecho que en materia política se le concede a los ciudadanos; no debe ser considerado como un derecho de tipo patrimonial, sino que se debe considerar como un derecho político de carácter social irrenunciable; es además una obligación atribuida a los ciudadanos para participar

(47) MOYA PALENCIA, MARIO, Ob. Cit. p. 33

en las elecciones, y de acudir con su sufragio para la elección de los gobernantes. "En una democracia con competencia electoral y con un régimen pluralista, como la que configura la carta constitucional, las elecciones son una vía privilegiada -ciertamente no la vía- de legitimación del sistema político y de los gobernantes,..." (48)

En la historia de los pueblos, el nacimiento de la democracia coincide con el apogeo de la razón.

En la Nación-Estado surgen dos elementos inseparables: el poder de los gobernantes y el poder de los gobernados.

Lo cual implica una organización de carácter racional.

El movimiento de racionalismo democrático, priva a la iglesia de la facultad de legitimar al poder político. En lo sucesivo será el pueblo, en quien reside la soberanía, el facultado, para legitimar al gobierno.

La institución de la legitimación popular, no pudiera haber arraigado de no estar de por medio, en la colectividad, la conciencia de la capacidad política.

El progreso democrático y su consecuente organización, a través de la discusión, no es sino el efecto práctico, cotidiano del espíritu racional.

La justificación social del poder o legitimidad, se nos puede presentar con varias caras. Los ciudadanos de un Estado pueden acatar lo establecido por la autoridad a cau

(48) RUIZ MASSIEU, JOSE P., ¿Nueva clase política o nueva política?, México, Ed. Océano, 1986, p. 100.

sa de que emana de la tradición ó usos consuetudinarios; por otra parte los ciudadanos pueden aceptar a un gobierno como legítimo como consecuencia a que la elaboración de las políticas establecidas sigue las normas por todos ellos signado; sobre el punto Chinoy manifiesta: "Las leyes, no importa cuán impopulares sean, deben ser obedecidas en la medida en que son constitucionales". (49)

La normatividad electoral es la fuente de legitimación del orden constitucional y de las instituciones jurídicas que concurren a la organización política de una nación.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, formulada por la Asamblea General de la O.N.U. en 1948, reconoce que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; "ésta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal y por voto secreto u otros procedimientos equivalentes que garanticen la libertad de voto" (50)

Un aspecto que considero importante respecto al tema, es la incapacidad de un gobierno para satisfacer las necesidades económicas y sociales primarias de su pueblo puede derivar en el debilitamiento de su legitimidad, poniendo en riesgo su propia estabilidad, y en mi opinión, peor aún que la ausencia o la limitación de la libertad o bien

(49) CHINOY, ELY, La Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 266.

(50) WAJMAL, PETER I., Guide to United Nations Organization, Documentation, and Publishing., Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, Inc., p. 367.

de la justicia. En opinión de el licenciado Ruiz Massieu:

"Uno de los dilemas del poder en México, por las características de su sistema político y por viejos usos - históricos, es el reconocer o no que se ha cometido un error, y el enmendarlo o no en consecuencia. Hay quienes movidos por la idea del poder autoconsentido, sostienen - que el hombre en el poder no se equivoca, o más modestamente, si se equivoca no debe admitirlo porque ello merma el poder, deslegitima". (51)

El sociólogo alemán Max Weber delineó tres tipos de autoridad legítima a los que podían recurrir los líderes: "carismática, tradicional y racional-legal." (52)

Del primer tipo o autoridad carismática, se desprende que el individuo que la ejerce está poseyendo poderes o cualidades excepcionales y por tal razón su aceptación entre - la generalidad pública es unánime. Las fuertes crisis por - las que atraviesan los sistemas políticos da origen a éste tipo de líderes: De Gaulle, Mao, Hitler, Stalin, entre - - otros, han podido legitimar su ejercicio del poder, merced a la creencia en su calidad sobrehumana.

El segundo tipo o autoridad tradicional consiste en continuar las creencias marcadas en forma tradicional, es decir, se justifica por la legitimidad de la tradición; de instituciones e individuos que ocupan posiciones tradicio-

(51) RUIZ MASSIEU, JOSE F., Ob. Cit. , p. 156.

(52) MAX WEBER, Teoría de la organización social y económica, citado por Roth F. David y Wilson Frank L. en Estudio Comparativo de la Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 334.

nales de autoridad, como ejemplo podemos citar: las monarquías, los jefes tribales, las monarquías, etc.

El tercer tipo o autoridad racional-legal, se caracteriza por la aceptación del marco legal de aquellos que llegan al poder, en observancia de estas mismas normas.

En los ejemplos podemos incluir a infinidad de los Estados desarrollados, democráticos o no, en los cuales se acatan las normas que prescriben los procedimientos - para la obtención de posiciones políticas.

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 del gobierno no tienen sólo el poder sino que también el derecho de mandar; los líderes no sólo pueden gobernar sino que también deben - gobernar.

Anteriormente hemos visto como Max Weber identifica tres formas de legitimidad: tradicional, carismática y - racional-legal. Cualquiera de estas fuentes de autoridad o una combinación de ellas, pueden aportar un régimen legítimo.

Pero no tiene una solución fácil el problema de la determinación del grado en que el pueblo, considere legítimo al régimen.

4. Quienes participan en la política.

Por política se entienden muchas cosas; el término política tiene infinidad de acepciones, se emplea ordinariamente para referirse a todo aquello que tenga relación con el Estado; también se aplica a la acción de designar o nombrar a los órganos públicos, así como a la elección de los funcionarios y a los procedimientos establecidos para la elección.

Desde otro punto de vista, he de referirme a la acción política en relación con la política; podría establecerse que la política demarca la íntima congruencia de los hechos con los móviles en que se inspiran las luchas en torno al poder dentro del Estado o entre los Estados; así hablaríamos de una política nacional o internacional, es decir, esto nos da a entender que concretamente la política tiene un objeto propio, ajeno a investigaciones que podrían corresponder a otros campos del derecho, por ejemplo a la teoría del Estado; además la política no se preocupa por justificar los medios, que no tiene tampoco por objeto explicar determinadas finalidades, sino que la política investiga hechos objetivos, concretos, que van encaminados a determinar cuales son los mejores procedimientos, cuales son los más atinados sistemas para adecuar hechos a móviles; es decir, conformar las realidades sociales, las realidades políticas a los móviles encaminados al ejercicio del poder.

Sobre cualquiera otra consideración debe entenderse también por política, el mecanismo total del proceso para la conformación y regulación de las relaciones del poder en la vida pública del Estado o entre diversos Estados.

Es decir, también debemos entender que reviste un as-

pecto de procedimiento objetivo, no nada más de tesis o de principios, sino, además de mecanismo, entonces en la política hay que atender a un aspecto que sería adjetivo en contraposición a algo que se podría entender como sustantivo; también es materia de investigación y materia de conocimiento político; la determinación, la comprensión de los métodos y procedimientos más adecuados para proseguir la estructuración cabal del Estado, considerando que esos medios sean los que más adecuadamente se relacionen con los móviles en que se inspiran la acción para llegar a determinar y a concretar las formas de organizar un Estado a través de sus elementos constitutivos.

El procedimiento en los regímenes democráticos es el procedimiento electoral, que descansa necesariamente y presupone la existencia de partidos; así pues, otro aspecto que se debe tomar en cuenta para llegar al conocimiento cabal de lo que es la política, es el funcionamiento de los partidos políticos. Sobre este aspecto Duverger afirmó: "Esta es la ocasión de subrayar la dependencia recíproca, de los fenómenos políticos: si el sistema electoral influye en la organización de los partidos, ésta reacciona sobre aquel". (53)

En otro orden de ideas, si se trata de definir en una sola palabra, el fundamento práctico de la democracia, no hay la menor duda que sería la palabra participación.

(53) DUVERGER, MAURICE, Ob. Cit. p. 270.

Así se demuestra desde sus orígenes en la polis griega y el renacimiento.

A la democracia la deben de formar individuos extrovertidos que han superado el miedo de perder las pocas garantías de seguridad que les brindan sus corporaciones, y están decididos a luchar por una existencia más digna que les permita participar, en toda la extensión de la palabra, en el funcionamiento del gobierno y en el proyecto del futuro.

De esta forma más que un conjunto de ideas, creencias o principios, a los cuales los elementos de la sociedad deben someterse, la democracia debe constituir un sistema de hábitos que posibilite el hallazgo de dicho conjunto.

Requisito será indispensable, por lo tanto, el hábito de la participación.

En el modelo democrático debe privar la conciencia común de que los ciudadanos son los constructores del destino nacional; y que la democracia no es el paraíso de los derechos y las libertades, sino que en ella nada se encuentra hecho ni dado; pero sí que el sistema fué dado para dar oportunidad de conquistarlo y cambiarlo todo.

Así pues, en un sistema democrático amplio, el individuo debe compartir las responsabilidades de gobernar; a diferencia del sistema unitario, en el cual predomina la tendencia de concentrar las facultades públicas en la exclusividad de los dirigentes.

La participación del poder en la democracia, además de justificar el fundamento de su actividad, es su dispositivo de seguridad, la válvula de escape que aligera su --

presión.

Las masas carecerían de la opción violenta en contra de los actos de gobierno, si adquieren la conciencia -por causa genuína y no por artificiosa manipulación del poder-, de su participación en la responsabilidad decisiva de tales actos.

El pluralismo, la opinión pública como medio principal de control de poderes, las elecciones, el sistema económico de libre competencia, el reconocimiento jurídico de la oposición; todo en la democracia (filosofía e instituciones), exige una mentalidad de participación.

La democracia está indisolublemente ligada al concepto de libertad, ya que el poder tiene su punto de partida y su meta en la voluntad de los gobernados.

Esta voluntad, u opinión pública, nunca se simplifica en un solo pensamiento, sino que se diversifica en múltiples criterios, a los cuales el sistema se enfrenta. Y del choque entre unos y otros se debe desprender la política preponderante.

Desde la época de los griegos, se consideran democráticas las formas de gobierno que garantizan a todos los ciudadanos la Isonomía (igualdad ante la ley), la Isotomía (igualdad jurídica de todos los ciudadanos a todas las funciones), y, por último la Isigoria (derecho de hablar).

El diálogo no es característico de la democracia: es la parte primera, convencional de un desacuerdo. Hasta los gobiernos represivos pueden aceptar el diálogo. Lo que puede distinguir a la auténtica democracia, es la institucionalización, de ese diálogo; que encuentra una base

necesaria en la legitimación de las decisiones, y un medio fundamental para la identificación entre gobernantes y gobernados.

Una democracia se nutre, es rica en la medida en que la opinión pública no ve minimizadas sus opciones de elección. Su capacidad electiva exige, lógicamente, como básico corolario, la libertad de expresión y oposición.

El sistema debe permitir la superación de los grupos mayoritarios y minoritarios, que estarán preparados para la presentación de sus argumentos y dispuestos a la verificación de las consideraciones de los oponentes.

Este juego de ideas, compele a, eliminar afirmaciones falsas en provecho de la opinión pública, la cual se revitalizará con la discusión de los problemas y de sus posibles soluciones.

La democracia es identificada como un ideal: la realización del hombre en la libertad; pero también se le reconoce como un procedimiento: el derecho de organización de las minorías y el respeto a la discrepancia. Los atenienses se enorgullecían de su libertad de discusión y crítica.

La libertad democrática debe alcanzar su plenitud en la vinculación de dos elementos: primero, la no imposición de criterios sin la mediante deliberación; y segundo, la participación efectiva de todos los ciudadanos en la discusión y toma de decisiones.

El diálogo, la discusión y la crítica deben presentar se en todas las capas del sistema democrático; en el electorado, en los partidos, en el gobierno, y por supues--

to en el nervio de la democracia representativa: las cámaras legislativas.

Lo anterior lo podemos resumir en lo siguiente:

"Nadie dijo nunca que la ciencia social fuera fácil, ni que las políticas de las sociedades humanas fueran sencillas, no lo son, y sin embargo cuanto mayor sea el número de las personas, que lo intenten, será mejor, ya que contribuirán a expandir el estudio y la comprensión de la política de las sociedades humanas de manera tal que pueda ayudar a evitar que la disciplina de la política se marchite, se estanque o se vuelva inoperante. Al hacerlo, también pueden ayudarnos a estar más conscientes de nuestra política para que seamos más capaces, como comunidades, de participar en forma activa en su manejo y mejora, dondequiera que vivamos o trabajemos, y eso es altamente político"(54).

(54) LEFTWICH, ADRIAN, ¿Que es la política?, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 161-162.

CAPITULO III

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LOS PROCESOS ELECTORALES.

La política no es un ámbito separado de vida y actividad pública, por el contrario, la política abarca todas las actividades de cooperación y conflicto dentro y entre las sociedades, por medio de las cuales la especie humana organiza el uso, la producción y la distribución de los recursos humanos, los naturales y otros, en el transcurso de la producción y reproducción de su vida biológica y social.

Al otorgarse el derecho de sufragio universal y que dar plasmado constitucionalmente se concedió la posibilidad a un mayor número de ciudadanos para intervenir en la política

Naciendo con ello la participación organizada de las masas.

Esta coyuntura fué aprovechada por las organizaciones políticas y grupos de trabajadores preexistentes, con viniendo así en hacer su entrada también a la política y contribuir adicionalmente con su participación al engrandecimiento de la democracia.

1. Como se organizan los procesos electorales en los Estados modernos.

Estados Unidos de América. "El 30 de abril de 1789, - Washington, prestó juramento de desempeñar con fidelidad el cargo de Presidente de los Estados Unidos y "preservar, amparar y defender la Constitución de los Estados Unidos",

lo mejor que pudiera en toda circunstancia". (55)

Sin embargo, para los constituyentes fué el conflicto más difícil de solucionar, es decir, idear un mecanismo - adecuado para elegir al presidente. En el seno de la asamblea constituyente se había suscitado sobre si el presidente debía ser electo en forma directa por el pueblo o escogido por la legislatura. El resultado en definitiva, fué una transacción. El titular del Poder Ejecutivo, según el artículo II, no se elige ni directamente por el pueblo ni por el Congreso. El mecanismo escogido es aquel en el que al Presidente lo eligen los electores designados para tal fin.

La designación y el modo en que habrán de designarse los electores, corresponde exclusivamente a las legislaturas de los Estados, de acuerdo con la Constitución.

El artículo II establece que: " cada estado, debe designar de la manera que establezca su legislatura, un número de electores igual al número total de senadores y representantes a los que el estado tenga derecho en el Congreso"

"La legislatura del estado pueda disponer que los electores sean designados por, la legislatura misma, por votación del pueblo en distritos, o por votación popular en todo el estado, de una candidatura general. En el pasado los tres métodos han sido utilizados". (56)

(55) Bosquejo de Historia de los Estados Unidos de América, distribuido por el Servicio de Información de los Estados Unidos, p. 29.

(56) SCHWARTZ, BERNARD, Los Poderes del Gobierno, V. II, México, U.N.A.M., 1966, p. 9.

Al presidente y al vicepresidente se les elige por un lapso de cuatro años; el primero, es decir el presidente no puede reelegirse por más de dos períodos; el documento normativo también establece que el ciudadano que pretenda buscar elegirse como presidente debe ser "nativo" de los Estados Unidos. La Suprema Corte norteamericana ha establecido que: "de acuerdo con nuestra Constitución, un ciudadano naturalizado tiene los mismos derechos del ciudadano nativo en todos los aspectos, salvo el de ser elegible para la --presidencia". (57)

Otro de los requisitos constitucionales es la residencia efectiva de catorce años en los Estados Unidos.

El Congreso norteamericano está integrado por un Senado y una Cámara de Representantes, a los que la Constitución les confiere todos los poderes legislativos: a saber, legislar, es decir, la aprobación de leyes, incluida su función constituyente, o sea su papel para proponer reformas al documento orgánico; su función electoral, si ningún candidato a la presidencia o vicepresidencia obtiene mayoría en el colegio electoral, y sus actividades judiciales de acusación; independientemente de lo anterior y aún más importante es la rectoría en asuntos políticos que el pueblo puede recibir de un organismo que mantiene todos los asuntos nacionales en discusión en plena transparencia.

(57) SCHWARTZ, BERNARD, Ob. Cit. p. 16

Como ya dije antes en Sistemas de representación, el sufragio indirecto es el utilizado en los Estados Unidos; y permite que los ciudadanos o electores primarios designen un colegio de electores primarios, mismos que tienen en sus manos la voluntad de toda la nación. Cada Estado tiene la facultad de elegir tantos electores como representantes y senadores tiene aquél en el Congreso, resultando así el voto electoral de cada Estado igual al número total de los miembros que envía al Congreso.

Moya Palencia ejemplifica de la siguiente manera: - "Si el Estado de California envía 34 representantes (diputados), al Congreso en razón de su importancia demográfica, más 2 senadores, número fijo para todos los Estados de la Unión Americana, tenemos que los ciudadanos o electores primarios del Estado de California tienen derecho a elegir a 36 electores secundarios, o dicho en otras palabras, tienen derecho a emitir 36 votos electorales para la designación de Presidente y Vicepresidente. Este número de votos populares en el momento de la elección primaria, es otorgado en favor del candidato, así haya triunfado por la mínima ventaja.

En esta forma si los ciudadanos del Estado de California emiten 51 % de votos en favor del Partido Demócrata, - aunque el Partido Republicano haya obtenido el 49 % restante, los 36 votos electorales que representa la entidad serán íntegramente sufragados en favor del Partido Demócrata". (58)

(58) MOYA PALENCIA, MARIO, Ob. Cit. pp. 35-36.

Los Estados de la Unión Americana tienen una autoridad general sobre la manera como deben celebrarse las elecciones para el Congreso; los tiempos, lugares y maneras de celebrar elecciones para senadores y representantes, serán prescritos en cada Estado por la legislatura del mismo.

Sin embargo, el poder estatal sobre elecciones del Congreso está definitivamente subordinado a la autoridad del Congreso Federal.

Gran Bretaña y Francia. El sistema político de Gran Bretaña, está enmarcado por una monarquía constitucional con una estructura parlamentaria. Francia posee un sistema presidencial y parlamentario mixto con una tendencia al crecimiento del poder presidencial.

Los ciudadanos de la Gran Bretaña observan su "constitución" con el mismo respeto y admiración que los norteamericanos por la suya. No obstante, la Gran Bretaña no cuenta con una constitución escrita. Su constitución la integran convenciones y normas no escritas, actas del Parlamento, grandes pronunciamientos y documentos históricos y tradiciones nunca codificadas en un solo documento constitucional.

La constitución francesa no ha sido investida de los valores simbólicos y los apegos emocionales que caracterizan a las constituciones británica y norteamericana. Ello tal vez como consecuencia de que la constitución actual, está en vigor desde el año de 1958, es la última de una larga serie.

Gran Bretaña y Francia tienen gobiernos centralistas, los gobiernos locales respectivos sólo tienen libertad para actuar en las áreas que les sea permitido por el gobierno central.

En ambos países, los funcionarios locales son elegidos por el voto popular y, por ende, son políticamente responsables de sus acciones. Sin embargo, dado que están legalmente subordinados a los gobiernos centrales, no tienen una libertad completa para responder a las demandas de sus electores, como lo estimen conveniente.

En ocasiones se sentirán atrapados entre las demandas de sus electores y la negación de la autoridad o de los recursos requeridos por parte de sus gobiernos. Ello es en ocasiones utilizado como argumento para justificar su inacción ante los electores.

En forma sorprendente, las elecciones locales suscitan en ambos países una participación electoral mayor que las elecciones similares de los Estados Unidos.

A pesar de su sujeción central, el alcalde francés es muy poderoso y puede dominar la vida política y social de la comunidad. Como agente del Estado en su pueblo, el alcalde desempeña ciertas funciones a nombre del Estado.

De igual forma, preside el Consejo Municipal; en la práctica suele dominar a este cuerpo. En innumerables ocasiones, el alcalde es también un miembro elegido del Consejo General del Departamento. También puede ser elegido diputado a la Asamblea Nacional o Senador.

El alcalde puede tener así, a la vez, varios puestos de elección y aún puede servir de ministro, en el gabinete nacional, sin renunciar a su posición local.

Esto le da oportunidad al funcionario local aumentar su fuerza política y representar o hablar no únicamente por sus electores en general sino también por las unidades gubernamentales locales.

Por su parte el funcionario local británico no es susceptible de ocupar ningún cargo público de elección popular.

Los puestos políticos locales en ocasiones son utilizados como trampolines para llegar a cargos nacionales, - sin embargo, existen quejas en el sentido, de que el limitado poder del gobierno local disuade a algunos individuos calificados de participar en la política local.

El poder de las autoridades locales varían en Gran Bretaña de un pueblo o condado a otro, porque las concesiones de poder hechas por el Parlamento se hacen a menudo a una unidad local específica, y no a todas ellas.

La estructura británica consiste en una monarquía constitucional conectada con un sistema parlamentario.

El Parlamento está integrado por dos Cámaras:
La Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores.

La Cámara de los Comunes, es la fuerza real del Parlamento, y así la fuente formal del poder político de Gran Bretaña.

Integrada por 635 miembros elegidos por sufragio universal, cuando menos cada cinco años, es el supremo organismo político.

La Cámara de los Comunes selecciona entre sus miembros al Primer Ministro, quien a su vez integra un gabinete. Para servir a discreción de la Cámara de los Comunes.

Por el contrario la Cámara de los Lores desempeña un papel político mucho menos importante; éstos miembros de la Cámara han heredado sus posiciones.

Al paso del tiempo, el Parlamento ha disminuído las facultades de la Cámara de los Lores. Esta Cámara ya no puede obstaculizar la legislación aprobada por los Comunes, aunque sí puede demorar la mayor parte de la misma durante el lapso de un año.

Los Comunes eligen al Primer Ministro, pero este proceso equivale a una ratificación formal de la elección de los votantes. En las elecciones generales, los votantes eligen sólo a los miembros del Parlamento. Pero en virtud de que los dos partidos principales han dado a conocer sus selecciones para Primer Ministro, el resultado de la elección determina el nombramiento del Primer Ministro. Si los conservadores ganan la mayoría en los Comunes, por ejemplo, el líder del Partido Conservador se convertirá en Primer Ministro. Así pues, la selección de éste último ya no es una prerrogativa genuina del cuerpo legislativo. Una vez seleccionado, el Primer Ministro queda en libertad de actuar virtualmente como quiera. Puede nombrar y remover a los ministros del gabinete sin ratificación de los Comunes, puede manejar las políticas como lo desee, con la seguridad de que la mayoría de los Comunes apoyará sus propuestas.

Existen únicamente dos partidos con probabilidades de controlar la Cámara de los Comunes, el Conservador y el Laborista. La disciplina partidista es muy fuerte y en las votaciones de la Cámara de los Comunes se refleja una unidad muy fuerte. En consecuencia, el gobierno puede contar con una mayoría en apoyo de sus propuestas, y el poder político efectivo se desplaza de los Comunes al gobierno.

Existe en Gran Bretaña una división de facultades ejecutivas del gobierno entre el Primer Ministro, quien es el jefe del gobierno, y el monarca, quien es el jefe titular del Estado.

La monarquía británica no es considerada por los ingle

ses como una institución pasada de moda, sino que han tratado de preservar la tradición colocándola en un contexto democrático.

En rigor, la reina no ejerce virtualmente ningún poder político. Todos los actos ejecutados en su nombre son realizados por el Primer Ministro y su gabinete. Y como muestra de lo anterior Both y Wilson opinan: "Las prerrogativas políticas de la reina son menos extensas que las del hombre de la calle. No tiene derecho a asumir una posición partidista, no puede votar y no puede expresar sus propias opiniones políticas. Incluso la conducción de su vida personal está sujeta a la aprobación del gobierno que en teoría le está subordinado". (59)

Por lo que se refiere al sistema político de Francia, formalmente, no se puede decir que es parlamentario ni presidencial, sino un resultado híbrido de ambos sistemas.

Los dos puestos de mayor importancia son el Presidente y el Primer Ministro, mismos que tienen adheridas extensas responsabilidades y facultades políticas

El jefe de Estado es representado por el Presidente - pero, al contrario de lo que ocurre en el sistema británico, si ejerce importantes facultades políticas. El jefe del gobierno es el Primer Ministro y al contrario del bri

(59) ROTH F. DAVID y WILSON FRANK L. Ob. Cit. p. 169

tánico, no es el personaje central del sistema. Es el Presidente quien domina el proceso político en Francia.

La Constitución de la Quinta República francesa le otorga grandes facultades al Presidente francés, quien es elegido por sufragio universal para un período de siete años; es el único funcionario elegido por un electorado nacional. Y el único funcionario facultado para nombrar y remover al Primer Ministro y a los miembros del gabinete.

Es el Presidente el facultado para disolver la Asamblea Nacional y convocar a nuevas elecciones en caso de presentarse alguna crisis de tipo político; y solicitar un referéndum sobre cualquier cuestión que desee.

El gobierno francés se ha asegurado el ejercicio pleno sobre los procedimientos legislativos, para evitar algún tropiezo en sus propuestas consideradas como prioritarias.

Por lo que respecta al órgano legislativo francés, es integrado por dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado.

La Asamblea Nacional, la rama más poderosa, la componen 490 diputados de elección popular que duran en su cargo cinco años.

Por su parte el Senado es elegido en forma indirecta por los alcaldes, consejeros municipales y consejeros de departamentos generales. Este electorado selecciona un Senado inclinado a favor de las áreas menos pobladas y por lo regular menos progresistas de Francia.

Los autores de la Constitución limitaron a propósito el poder del órgano legislativo y fortalecieron al Ejecutivo: en algunas áreas no pueden legislar, en otras, sólo puede legislar principios generales.

Por último, es interesante la opinión que sobre ambos Estados expresa Duverger: "Comparemos el régimen de Inglaterra con el de la Cuarta República francesa. Algunos ven su diferencia esencial en la forma del ejecutivo, y oponen el prestigio del monarca británico con la debilidad del -- presidente francés: olvidan que el jefe de Estado no desempeña nunca sino un papel muy secundario en un sistema parlamentario. El presidente "preside pero no gobierna", así como el rey "reina pero no gobierna", así mismo, otros se impresionan más con la oposición, en la estructura del Parlamento, y favorecen el bicameralismo francés; se dejan llevar por las apariencias, sin ver que la Cámara de los Lores no tiene ya muchos poderes desde 1911, que su influencia es -- casi toda moral y que tiende a reunirse en la nada con -- nuestro infortunado Concejo de la República". (60)

"Y he aquí que aparece a plena luz la diferencia fundamental que separa a los dos sistemas: el número de partidos.

Allí sólo dos partidos se reparten, en la práctica, los asientos parlamentarios: uno de ellos asegura la totalidad del gobierno, otro se limita a expresar libremente -- las críticas de la oposición; un gabinete homogéneo y poderoso dispone de una mayoría estable y coherente". (61)

Y en contraposición, resulta difícil por el carácter polarizado de los partidos franceses.

(60) DUVERGER, MAURICE, Ob. Cit. p. 234.

(61) Ib. Id. p. 235.

Unión Soviética. La Constitución en su artículo 30, establece como órgano supremo del poder estatal al Soviet Supremo de la Unión Soviética. Este es comparable a un parlamento o cámara legislativa y posee dos vertientes: el -- Soviet de Nacionalidades que está integrado por 767 diputados y otorga "representación" a los diversos grupos étnicos; y el Soviet de la Unión compuesto por 750 diputados -- elegidos en distritos de población aproximadamente igual.

Las elecciones de diputados se realizan cada cuatro años, pero en rigor, raras veces se efectúan, a menos que quienes aspiran a la posición de liderazgo se sientan seguros de su éxito. De otro modo, la sucesión se determina mediante negociaciones celebradas en el interior de los -- órganos del partido y puede involucrar la búsqueda del -- apoyo de los militares y de las masas.

Por facultades naturales del Soviet Supremo se elige un presidium de 36 miembros, que en teoría es la presidencia colegiada de la Unión Soviética.

Los soviéticos sostenían hasta hace unos meses que -- la naturaleza colegiada de su presidencia eliminaba los -- peligros del gobierno de un solo hombre que amenazan a la mayoría de los sistemas presidenciales. El presidente -- del presidium es el jefe titular del Estado y realiza la mayoría de las tareas ceremoniales de un presidente o un monarca constitucional.

En realidad el Soviet Supremo es un órgano político débil en razón, de que el poder político lo ejerce el Partido Comunista. Las tres cuartas partes de los diputados del Soviet Supremo son miembros del Partido, de modo es -- que están comprometidos a seguir a los líderes del Partido.

En la Unión Soviética los diputados que no son miembros del Partido son ciudadanos notables cuyas hazañas son honradas con ofrecimientos de escaños, en el Soviet Supremo.

El Consejo de Ministros, elegido por el Soviet Supremo, guarda alguna semejanza con los gabinetes de Gran Bretaña y Francia. Se encarga de la conducción rutinaria del gobierno y la proposición de leyes para su consideración por el Soviet Supremo. El Presidente del Consejo de Ministros es comparable al Primer Ministro Británico o Francés.

Sin embargo, al contrario de lo que ocurre con su homólogo británico, el premier soviético no es siempre la principal personalidad política nacional, porque el individuo más poderoso de la Unión Soviética no es un funcionario gubernamental sino el secretario general del Partido Comunista.

En la Unión Soviética, el sufragio es universal y directo, organizado mediante el sistema mayoritario, para integrar el Soviet Supremo. Todos los adultos y mayores de dieciocho años tienen derecho a votar. Invariablemente se anuncia una votación de 99.9 %. Sobre estos resultados es interesante la consideración de Hermet: "Las elecciones totalitarias y sus resultados excesivos, es decir, increíbles (los famosos 99 %), son procesos de aclamación y de afirmación del consenso que, sin duda, no engañan a nadie.

Intentan demostrar la ausencia de cualquier marca de pluralismo y la inutilidad misma de las elecciones". (62)

(62) HERMET GUY, ROUQUIE ALAIN, et al., ¿Para que sirven las elecciones?, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 151.

En todo caso vale el comentario externado por Cadart, con respecto a las elecciones en China: "... las elecciones no pretenden tanto permitir al pueblo elegir sus jefes, como que el pueblo se acuerde de sus jefes". (63)

En la Unión Soviética votan incluso los internos de hospitales, ya que los funcionarios de la elección llevan las boletas y las urnas hasta las camas.

Existe sólo un candidato para cada puesto, y como el régimen electoral está estructurado sobre la base del partido único, es evidente que no puede haber lugar a la representación proporcional.

Empero todo lo anterior, será cosa del pasado.

Ya que a partir de 1985, se inició en la Unión Soviética un proceso de cambio que habrá de cimbrar hasta sus raíces al sistema político.

Si tomamos en cuenta la implementación de los programas "Perestroika" (reestructuración) y "Glasnot" (transparencia), y que representan una auténtica revolución y consiguiendo que el sistema soviético renuncie al sacrosanto principio de la dirección colegial.

Toda vez que se ha reformado la Constitución, suprimiendo su artículo 60., el Congreso eligió la figura presidencial "por 1,329 votos contra 495, con un margen de sólo 206 votos sobre la mayoría requerida de 1,123 de los 2,245 miembros del Congreso" (64)

(63) CADART, CLAUDE, citado por Hermet Guy, Idem.

(64) Periódico El Universal de 16 de marzo de 1990.

Permitiendo el acceso al poder de la figura presidencialista del régimen, investido con amplios poderes, represente que la Unión Soviética entra definitivamente a un camino de transformación de su sistema político y socio-económico, mismo que imperaba desde hace más de 70 años.

El Presidente de la Unión Soviética, se estipula en el proyecto de ley será elegido por cinco años, por sufragio universal.

Y además: "El nuevo Presidente tendrá amplios poderes para proponer y vetar leyes, negociar tratados, designar - un Consejo de Ministros y anular sus decisiones, declarar la guerra si el país es atacado y, en ciertas circunstancias, imponer el gobierno presidencial directo". (65)

Por lo que se puede observar, parece ser que ésta decisión abre el camino a la instauración de un régimen político multipartidario, significando además el abandono del poder absoluto que controlaba el Partido comunista desde la revolución de 1917.

2. Como se califican las elecciones en los Estados modernos.

Estados Unidos de América. La Legislatura nacional norteamericana ejerce un poder pleno sobre las disputas electorales. Schwartz así nos lo describe: "Conforme al artículo I sección 5: "cada cámara será juez de las elecciones, emolumentos... de sus propios miembros" Esta disposición hace que cada Cámara sea el único juez de las protestas electorales, y sus decisiones en las controversias suscitadas son definitivas" (66)

De acuerdo con lo anterior el poder ejercido por la respectiva Cámara del Congreso en relación a la elección de sus integrantes es supremo.

Las dos Cámaras están investidas de la autoridad necesaria, para definir que requisitos constitucionales deben cubrir sus miembros para tener tal calidad, y si se han cubierto en cada caso en particular.

Por lo que respecta al Ejecutivo formalmente es elegido de manera indirecta por un colegio electoral.

Cada estado tiene un número de electores igual a la suma de sus senadores y congresistas; y su legislatura local puede regular el nombramiento o la elección de estos electores en la forma que estime conveniente.

Los electores se comprometen a votar por un candidato en particular, la mayoría de los votantes no saben ni

(66) SCHWARTZ, BERNARD, Ob. Cit. p. 135.

les interesa quienes sean los electores, pero votan por un grupo de electores que les prometen sufragar por el candidato que elijen los votantes. A este respecto existe la posibilidad de que los electores rompan su promesa votando por otro candidato. La Constitución no establece sanción o remedio alguno para tal actitud.

La forma de integración del colegio electoral, nace - que el triunfo del presidente dependa en gran medida de los votantes urbanos, industriales y de grupos minoritarios de cada Estado. Ya que el candidato presidencial debe ganar o perder cada Estado como un todo. A costa del partido perdedor, ya que los votos de éste no cuentan.

Lo anterior ha originado que se busque una nueva forma de calificación de las elecciones presidenciales.

" A fines de la década de 1960, se discutieron varias propuestas, para reformar el procedimiento de las elecciones presidenciales. Parecía existir un amplio consenso en el -- sentido de que el colegio electoral debía ser sustituido -- por el voto directo del pueblo, pero no había acuerdo entre conservar la regla de la mayoría dentro de cada Estado, o - sustituirla por algún esquema de representación proporcional" (67)

(67) DEUTSCH, KARL W., Política y Gobierno, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 319.

Francia. Las facultades del Presidente fueron notablemente aumentadas a raíz de la enmienda constitucional de 1962, que establece la elección popular directa del Presidente.

Anteriormente, la Constitución establecía que el Presidente sería seleccionado por un colegio electoral de funcionarios locales y nacionales.

Este cambio confirió a los presidentes futuros el mandato electoral nacional independiente que necesitaban para el ejercicio de amplios poderes presidenciales.

Existe un Concejo constitucional encargado de supervisar las elecciones y refrenda y decide las disputas que se le plantean. Otras de sus facultades son juzgar la constitucionalidad de cualquier proyecto o tratado antes de su promulgación, pero sólo a petición del Presidente, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea o el Presidente del Senado.

Unión Soviética. Pese a su anquilosamiento, el Partido Comunista sigue siendo el corazón y el alma del sistema soviético.

Del Partido emana la fuente principal de legitimación.

Es el principal formulador de metas y políticas.

En todos estos aspectos, el Partido Comunista es el que hace funcionar el sistema soviético.

No se ha concedido al pueblo el derecho de nominar, tampoco existe ningún otro partido que tenga derecho a pelear en una elección. Existe un fuerte control sobre la sociedad, sobre el proceso de nominación, y sobre la facultad de decidir quien asciende, a quien se designa o a quien se descarta. Pero ya dijimos que se vislumbra ahora un régimen político multipartidario.

En Gran Bretaña, durante el siglo XVIII se creó un sistema de gobierno constituido por una pequeña clase gobernante y cuyas características eran: primero, reconoció al ciudadano un grado considerable de libertad, tenía derecho a un juicio justo y gozaba de la libertad de criticar al gobierno dentro de los límites establecidos.

En ese entonces, el poder Ejecutivo estaba representado por el Rey y seis ministros, escogidos por él, y a los cuales podía remover. Podían influir en el Parlamento a través de patronajes, y a la formación de grupos, pero los miembros del Parlamento eran muy celosos de su independencia y no eran fácilmente influenciados por el Ejecutivo. Y por supuesto ni el Rey ni el Parlamento podían controlar los actos de las Cortes de Justicia donde los Jueces eran nombrados de por vida.

Aunque este podía denominarse un gobierno constitucional y parlamentario, no podía decirse que fuera democrático, basado como estaba en principios medievales manejados por representantes de la nobleza, el clero y los comunes; éstos como ya vimos anteriormente representantes de la alta burguesía.

Únicamente el 5 % de la población adulta tenía derecho a votar, en base a consideraciones de propiedad y riqueza, y sin control alguno sobre tamaño y número de distritos electorales, movimientos de población, etc., lo que hacía posible manipulaciones y prácticas corruptas por parte de aquellos que gozaban influencia social.

Esta situación antidemocrática cambió a lo largo del siglo XIX, aunque no se tocaron los poderes del monarca, del Parlamento y la Legislatura. Pero el sufragio electo-

ral se amplió y esto causó una gran transformación en la operación del sistema de gobierno, sin cambiar su estructura, el cual por cierto continúa bastante parecido al del siglo XVIII.

El origen del movimiento de reformas políticas fueron los cambios ocasionados por la revolución industrial.

Hubo campañas para reformas políticas iniciadas por grupos industriales y comerciales pidiendo redistribución de los escaños parlamentarios. Las clases medias proponían cambios más radicales, así como también los sindicatos de trabajadores.

Las discusiones y actividades de estos grupos generaron un movimiento de reforma que transformaría el sistema político británico de una oligarquía a una democracia que hizo profesional la administración pública central y que creó el sistema moderno de los gobiernos locales.

Los líderes de este movimiento reformatorio deseaban que el sistema de representación incluyera todas las clases sociales del país, que el Ejecutivo fuera completamente responsable ante el Parlamento, que el sistema de administración fuera más eficiente y organizado profesionalmente y que los ministerios tuvieran a su cabeza una figura política que respondiera individualmente por la conducta de cada institución y no una junta de directores como hasta entonces.

Parecía que durante este período el objetivo de los reformistas se hubiera logrado. Sin embargo con el sufragio otorgado solamente a un 10 % de la población adulta no se podía decir que la Cámara de los Comunes represen-

taba a toda la nación. Así fué que durante los años 50 y 60 la atención de los liberales se enfocó a la necesidad de reformar el sistema electoral.

Fué en 1867, cuando Disraeli introdujo un acta que duplicó el electorado y privó a la Cámara de los Comunes del derecho de calificar la validez de las elecciones sometiéndolo a la jurisdicción de los Juzgados, eliminándose así las prácticas electorales corruptas y por la adopción del voto secreto en 1872.

En 1884, el derecho de voto fué nuevamente ampliado y el acta del año siguiente dió proporcionalidad a los distritos electorales.

Como resultado de este segundo movimiento de reformas había un sistema electoral más o menos democrático. El voto universal se logró hasta 1918.

3. Como se realiza el proceso electoral en México.

En la Constitución de 1917, se han condensado innumerables manifestaciones políticas anteriores, que incluyen dos constituciones formales con adaptaciones formuladas, por una larga serie de líderes militares y civiles.

La estructura política mexicana gira en torno a un sistema presidencial federal con una Legislatura de dos Cámaras, un poder Judicial independiente y facultades exclusivas de los Estados.

Las facultades constitucionales y reales del Presidente lo convierten en la figura predominante en el escenario político mexicano.

El Presidente tiene facultad no sólo para presentar proyectos de leyes y vetar las medidas aprobadas por el Congreso, sino también para demorar la ejecución y, en ausencia de la acción del Congreso, para implantar las políticas por decreto. En realidad, el Presidente cuenta con la cooperación del Congreso para aprobar la legislación que desee.

La segunda de las tres ramas del gobierno mexicano es la legislatura de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados.

El Senado tiene 64 miembros nombrados en elección directa. Esta Cámara se renovará por mitad cada tres años;

La Cámara de Diputados tiene 300 miembros electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, -

para un período de 3 años.

En rigor, el Presidente domina claramente al Congreso. Generalmente, más del 80 % de la legislación propuesta por el Presidente se aprueba por unanimidad en el Congreso; el resto de sus propuestas obtienen una aprobación casi unánime.

Pese a su falta de poder e independencia, el Congreso sirve para legitimar al régimen.

La República mexicana es una Federación de 31 estados. Cada uno de los cuales tiene derecho a elegir a su gobernador y legislatura propios.

Por debajo del gobernador y de la legislatura estatal de una sola Cámara se encuentran los funcionarios locales.

Los gobiernos municipales, cada uno de ellos encabezado por un presidente municipal o alcalde y un cabildo electos, son responsables de circunscripciones territoriales - más pequeñas, y es un organismo deliberante, considerablemente más débil que el presidente municipal que lo preside; dentro de la teoría del derecho municipal el cabildo mexicano adopta la forma de gobierno local de comisión impropia, en virtud de que los papeles representados por las autoridades están claramente definidos y además no son rotativos.

La Constitución de 1917, fué el primer documento normativo que postuló el deber del gobierno de preocuparse por el bienestar social del pueblo; así como la continuación a restringir aún más el papel del clero prohibiéndole la adquisición de derechos ciudadanos; regla que quedó establecida a partir de la Constitución de 1857.

Este tema ha cobrado nuevo auge con visos de polémica, a raíz del documento presentado por la Conferencia del Episcopado.

copado Mexicano, el 5 de junio de 1989, ante la Presidencia de la República, en la que solicitan formalmente la supresión del artículo 130 constitucional, en el cual se prohíbe al clero el voto activo y pasivo, así como el derecho para asociarse con fines políticos; la Conferencia Episcopal sugiere la substitución por lo siguiente: "... se reconoce la libertad de religión o de creencia y la igualdad de los derechos ciudadanos". (68)

Considerada por los analistas políticos, una respuesta a lo anterior, el 21 de marzo de 1990, el Estado fijó su posición al respecto: "... se confirman cotidianamente la libertad de creencias, la educación laica y la separación de la Iglesia y el Estado. No se puede cancelar lo que se conquistó con tanto esfuerzo, ni enajenar aquello que ya registró y juzgó la historia". (69)

Agrego a lo anterior, la interesante opinión del maestro Burgoa sobre el punto: "... los jefes eclesiásticos, con el carácter de tales y en nombre de la iglesia que representan, no pueden injerirse en cuestiones políticas sin adular la índole esencial de la comunidad cristiana". (70)

(68) Periódico El Universal de 22 de febrero de 1990.

(69) Periódico La Jornada de 22 de marzo de 1990.

(70) Periódico Excelsior de 3 de agosto de 1989.

CAPITULO IV

LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL MUNICIPIO

Los comicios electorales, en rigor, cumplen un papel por demás importante dentro de nuestra sociedad.

En las democracias occidentales desarrollan cuando menos dos papeles básicos: legitimar el poder identificando al pueblo con sus gobernantes y por otro lado, garantizar el reemplazo tranquilo, pacífico de esos gobernantes.

No obstante lo anterior, no dejarán de existir críticos que argumenten que es el mecanismo ideal, implementado para ocultar la dominación en nombre de la igualdad ciudadana ante las urnas.

1. Estados de México, Guerrero y Michoacán.

Nuestra Carta Magna le da vida al municipio como órgano institucional, permite el establecimiento de los cimientos sobre los cuales se fincarán las constituciones locales de las entidades federativas dando a su vez oportunidad a estructurar su régimen municipal y deja perfectamente bien definidos los principios políticos que deben crearlo.

Las constituciones locales permiten observar los -razgos característicos de sus municipios, y sus normas señalan cuales son las atribuciones tanto de órganos estatales, así como, de las instancias municipales.

Desde luego, todo ello bajo observancia de los señalamientos establecidos por la Constitución Federal.

La Constitución Federal transfiere a las Constituciones locales, el establecimiento de la posición que ejercita el municipio en relación con las acciones del Estado - miembro y asegurar la competencia que corresponde a aquél.

De tal forma que esto da origen a una serie de normas, que establecen la subyugación del municipio al Estado, en diversos aspectos, restringiendo la actividad de aquél.

Entre otros, se pueden mencionar, el control político y el control electoral.

Por lo que se refiere al control político podemos decir que los documentos normativos de las entidades que analizamos, establecen facultades a las legislaturas locales de inspección municipal y de supresión de ayuntamientos - cuando éstos no realicen sus funciones de acuerdo con la ley.

Al respecto la Constitución del Estado de Guerrero - en su artículo 47 fracción XXV, establece que son atribuciones del Congreso del Estado: "Aprobar en su caso, la suspensión de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros - solicitada por el Ejecutivo del Estado. Si a juicio del Congreso pudiere existir la comisión de un delito formulará la denuncia respectiva ante el Procurador de Justicia"

Por su parte la Constitución del Estado de Michoacán dispone en la fracción XIX del artículo 44: "Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas siguientes:..."

La Constitución del Estado de México, como una atribución de la Legislatura, en su artículo 70, fracción V, -

párrafo segundo ordena: Decretar por acuerdo de las dos - terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por cualquier causa de las causas graves que la ley prevenga..."

El proceso electoral municipal tiene como objeto, la designación de un cuerpo colegiado, denominado ayuntamiento y cuya función primordial es la representación y administración de los intereses del municipio. La definición de el Maestro Quintana Roldán es la siguiente: " El proceso electoral municipal es la serie de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, encaminados a elegir a los integrantes de los ayuntamientos". (71)

El proceso electoral consta de tres etapas:

a) la primera etapa o de preparación de los comicios, que conlleva a su vez, cuando menos: el registro de electores, la designación de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación necesaria para los comicios (listados, boletas de votación, documentos varios, etcétera), la integración de la mesa de casilla;

b) la segunda etapa de este proceso se integra con la jornada electoral o sea la recepción física de los sufragios y la realización de escrutinios el día de la elección;

(71) QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., "Los procesos electorales municipales", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1986, p. 576.

c) finalmente, una tercera etapa del proceso electoral se constituye con los actos posteriores a la propia votación, como son el conteo o cómputo de votos, el levantamiento de las actas y documentos referentes a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría (así como las de representación proporcional), la calificación de las elecciones municipales y finalmente, la toma de posesión de los cargos de elección popular municipal. (72)

Para la calificación de los comicios electorales, se establece:

En la ley electoral del Estado de Michoacán en su artículo 82: "los ayuntamientos electos, constituidos en Colegio Electoral, calificarán la elección de sus propios miembros y su resolución será definitiva e inatacable."

Por su parte, la legislación electoral del Estado de Guerrero en su artículo 187 señala que: "El Congreso del Estado a partir del día siguiente a la recepción de los paquetes electorales de Ayuntamientos y en un plazo que no deberá exceder del 29 de diciembre del año de la elección ordinaria procederá a calificarla."

En el Estado de México, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en su artículo 63 fracción XXV señala como facultad de la Comisión Estatal Electoral:

(72) Ib. Id. pp. 576-577.

"Calificar la elección de los ayuntamientos, extendiéndolo la constancia respectiva a los candidatos que resulten electos".

El control electoral mencionado al principio, se manifiesta con claridad, en la legislación del Estado de México, toda vez que el órgano político-electoral del Estado, y encargado de calificar el proceso comicial, cuenta con facultades plenas para resolver y calificar.

No puedo dejar de mencionar la violencia suscitada en los Estados de Michoacán y Guerrero.

Alcaldías tomadas, ayuntamientos paralelos, ayuntamientos mixtos, y una total confusión es el saldo de las contiendas electorales allí realizadas.

En forma paulatina, pero firme se superaron los conflictos derivados de los procesos electorales celebrados en el mes de diciembre de 1989.

Sin embargo vale la pena hacer notar, que lo que en un principio fueron expresiones partidistas posteriormente se tradujeron en una marejada de hechos que amenazaron constantemente la estabilidad social, y las garantías individuales de un amplio sector de mexicanos.

Estas expresiones pos-electorales rayando en el extremo mismo, fueron atizadas por la tolerancia existente en torno a esos hechos, así como por la suplantación que de ellos hizo la delincuencia habitual. Lo cierto es que expresiones políticas ya no fueron. Independientemente de las causas que las hayan motivado, vale la pena señalar que es intolerable permitir la indiscriminada paralización de actividades sociales y productivas, así como de los servicios muni-

cipales, y de actividades mercantiles.

Si aunado a lo anterior, mencionamos, el cúmulo de pasiones partidistas desbordadas, que hasta hechos de sangre y decesos ha provocado, la voz de alarma no necesita justificarse.

Por ello preocupa que los derechos de la comunidad, queden sujetos a los reclamos de grupos que sólo piensan para sí. Es de desearse que en el Estado de México no se repitan los hechos consumados en Guerrero y Michoacán, - toda vez que se aproxima su proceso electoral, y cuya ley electoral supone reformas tendientes a fortalecer la voluntad popular.

No vale la tolerancia a los grupos, que viven a expensas de la sociedad, que se autonombran sus representantes, y que intentan suplir a la misma autoridad, por métodos que no son electorales.

CONCLUSIONES

Del estudio hecho sobre los antecedentes históricos del municipio, y del análisis de las características y de desarrollo de la democracia, así como de los procesos electorales contemporáneos, podemos señalar como conclusiones -- las siguientes.

Primera. La democracia en el año 2000, tendrá necesariamente que proponer respuestas a los dilemas fundamentales que enfrenta la humanidad, aún cuando la condición histórica de toda civilización implique que las respuestas -- nunca serán definitivas.

Segunda. Sistemas políticos de distintos signos ideológicos, que parecían incommovibles, están siendo abatidos por diferentes medios, así como la impunidad del poder público está siendo duramente cuestionada en todas partes.

Naturalmente cada pueblo está respondiendo a las incitaciones del cambio según sus peculiaridades. Pero en la globalización del mundo, la perspectiva general es la misma. Ante la efervescencia democrática en distintas regiones del mundo, nuestro sistema político-electoral debe derivar enseñanzas, si es que queremos transitar un camino -- coincidente. Debemos reconocer la existencia de una gran movilización popular que acabará por imponerse.

Tercera. Presionar constante y frontalmente es una -- táctica, que sólo puede conducir a crear motivos que mantengan vivas las diferencias y, todavía peor, impide el florecimiento de una voluntad de acercamiento y diálogo. La autoridad debe aportar una mayor disposición para hacer factible la aplicación de soluciones efectivas. No de paliativos que sólo retardan la expresión violenta y desbocada de

inconformidades. La autoridad ha de ser en tal sentido, sabia, pues lo mismo ha de ser conciliadora y convincente - que firme y recta en la aplicación de la ley.

Cuarta. Es labor de los partidos políticos encauzar y orientar a todos los ciudadanos, assimilarlos y darles la capacitación cívica necesaria para que puedan ser factores positivos en el procedimiento de mejora y perfeccionamiento de las instituciones. Asistamos a una etapa en que la madurez cívica del pueblo de México se manifieste con toda efectividad; deberos propiciar la coexistencia de diversos partidos que tengan plena libertad para manifestar sus opiniones y para hacer crítica al gobierno, así como para recomendar a la opinión pública los procedimientos que consideren más aptos para la solución de los grandes problemas, ya municipales, ya nacionales.

Es cada día más notoria y ostensible la participación en la política de elementos que anteriormente se situaban en planos de apatía y de decepción, lo cual indica que México se está capacitando día a día más para la democracia. Por sobre todas las cosas consideramos que el factor educación es definitivo y concluyente; un pueblo atrasado, un pueblo sin cultura, un pueblo que no conoce sus tradiciones, ni tiene una idea clara y exacta de hacia donde dirigir sus pasos es un pueblo irredento que no tiene posibilidad de superarse y que no logrará jamás rebasar - las etapas liminares de su evolución política.

Quinta. Durante los años más recientes, México ha enfrentado cambios importantes en su vida política; transformaciones que se han manifestado a la luz de la voluntad ciudadana por participar en todo aquello que es de su competencia, exigiendo a las autoridades respuestas claras a sus demandas y planteamientos. Esto, además de fortalecer

nuestra democracia, ha propiciado una lucna política más amplia y reñida, misma que obliga a los partidos a mejorar sus estrategias de lucha, a desterrar vicios y deficiencias nada positivas y a fortalecer aquello que ha -
mostrado su capacidad de respuesta.

Hacer un profundo análisis, a fin de establecer -
los cambios de fondo, y no únicamente de forma, es tarea obligada, para todos los partidos sin excepción, y de manera concreta a raíz de los procesos electorales federales de 1958, de los comicios de Michoacán y Guerrero, así como en diversas entidades de la República; de lo contrario de no actuar con seriedad y a fondo, el sistema político-electoral se deslizará por una pendiente que pudiera conducirlo a la involución.

A la actualización de estrategias, a una nueva -
cultura política y al fortalecimiento de la representatividad están obligados todos los partidos políticos, quienes en tiempos venideros enfrentarán una vigorosa lucha por el poder.

A ello se agrega su responsabilidad por ensanchar y perfeccionar nuestra democracia, por desterrar inercias, en algunos aspectos muy marcados, como el abstencionismo -
que se registra en numerosas regiones del país.

Sexta. El reclamo de reconocimiento de derechos -
ciudadanos del clero, no es relevante ni determinante para el cumplimiento de una misión, que por otro lado ni la requiere ni lo ha necesitado desde hace mucho tiempo atrás, -
y que en caso de otorgárselos, producirá mas desventajas -
que ventajas, merced a su facilidad de manipuleo de la gente. La misión que realiza el clero no se limita a condiciones de raza o lengua, ni se empobrece en función del reconocimiento o rechazo de derechos ciudadanos por parte del Estado.

Séptima. En el caso particular del estado de México, se viola la autonomía municipal al permitírsele a la Comisión Estatal Electoral la calificación de elecciones; ya que carece de atribuciones naturales para el efecto, este sistema por tanto es irregular, porque un organismo administrativo no es el indicado para calificar los cargos de elección popular.

Octava. Los municipios deben acostumbrarse a una nueva correlación de fuerzas políticas. De ahí la necesidad de ajustes legales en materia electoral. Los cuales deben estar perfectamente bien definidos. Mientras más clara sea la reglamentación electoral, habrá menos espacio para la violencia

BIBLIOGRAFIA

- ARISTOTELES, La Política, versión española e introducción, de Antonio Gómez Robledo, México, Ed. Porrúa, 1973.
- BERRUETO RAMON, FEDERICO, Abraham Lincoln, Saltillo Coah., México, Colección de Escritores Coahuilenses, 1959.
- BOSQUEJO DE HISTORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ed. por el Servicio de Información de los Estados Unidos de América.
- CASSON LIONEL, Egipto Antiguo, versión en español de Alfonso Castaño, España, Ed. Time/Life, 1979.
- COLE, G.D.H., La Organización Política, trad. de Alfonso Reyes, octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- CHAVERO ALFREDO, Compendio General de México a través de los Siglos, segunda edición, México, Ed. Del Valle de México, 1974, tomo I.
- DE LA HIDAIGA, LUIS, El Equilibrio del poder en México, segunda edición, México, U.N.A.M., 1978.
- DEUTSCH, KARL W., Política y Gobierno, trad. de E. L. Suárez, primera edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- FABELA ISIDRO, Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, primera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, tomo I.
- FRIEDLAENDER LUDWIG, La Sociedad Romana, trad. Wenceslao Roces, México, primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 1984.

- JOLY MAURICE, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, trad. Katilde Horne, tercera edición mexicana, México, Ed. Seix Barral, 1981.
- LEPTWICH ADRIAN, *¿Qué es la política?*, trad. Evangelina Niño de la Selva, primera edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, - 1987.
- LOPEZ PORTILLO, JOSE, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, México, Ed. Iepes-Pri, 1976.
- _____, *Mis Tiempos*, México, Fernández Ed., 1988.
- MENDEIETA Y NUÑEZ LUCIO, *El Derecho Precolonial*, México, - Ed. Porrúa, 1985.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Ed. Porrúa, 1987.
- MORENO DANIEL, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Pax-México, 1976.
- MOYA PALENCIA MARIO, *Democracia y Participación*, primera edición, México, U.N.A.M., 1982.
- _____, *La Reforma Electoral*, primera edición, México, - Ediciones Plataforma, 1964.
- OCHOA CAMPOS MOISES, *La Reforma Municipal*, México, segunda edición, Ed. Porrúa, 1968.
- ORTEGA Y GASSET JOSE, *La Rebelión de las Masas*, coedición mexicana, México, Ed. Artemisa, 1985.
- OTS CAPDEQUI, JOSE MARIA, *El Estado Español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- PIRENNE JACQUES, *Historia Universal*, trad. española de la cuarta edición francesa, de Julio López Olí ván, José Pla y Manuel Tamayo, México, déc

monovena edición, Ed. Grolier, 1983, tomo I.

QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., Curso de Derecho Municipal, apuntes de clase, 1989.

_____, Los Procesos Electorales Municipales, Cuadernos - del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., año I, Núm. 2, mayo-agosto de 1986.

RAMIREZ, ALPONSO F., El debate sobre el nombre oficial del Estado Mexicano, México, Ed. Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1972.

REYES HEROLES JESUS, Discursos Políticos, México, Comisión - Nacional Editorial del Pri, 1975.

ROTH DAVID F. y WILSON FRANK L., Estudio comparativo de la Política, trad. Eduardo L. Suárez, México, - Fondo de Cultura Económica, 1983.

ROUSSEAU, J. J., El Contrato Social, México, U.N.A.M., 1978.

RUIZ MASSIEU, JOSE F., ¿Nueva clase política o nueva política?, México, Ed. Océano, 1986.

_____, y VALADEZ DIEGO, El nuevo artículo 115, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, - Ed. Porrúa, 1983.

SCHWARTZ, BERNARD, Los Poderes del Gobierno, México, U.N.A.M. 1966, tomo II.

PERIODICOS

Excelsior, 3 de agosto, 1989.

El Universal, 22 de febrero, 1990.

_____, 16 de marzo, 1990.

La Jornada, 22 de marzo, 1990.

LEGISLACION

Constitución de los Estados Unidos de América, Ed. por el Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América.

Constitución de Francia, adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958; con las enmiendas de 18 de mayo de 1960, 28 de octubre de 1962, 30 de diciembre de 1963 y 29 de octubre de 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Editorial de la Agencia Nóvosti, 1990.

Constitución Política del Estado de Guerrero.

Constitución Política del Estado de México.

Constitución Política del Estado de Michoacán.

Ley Electoral del Estado de Guerrero.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -
del Estado de México.

Ley Electoral del Estado de Michoacán.