

259
200

Facultad de Derecho

U. N. A. M.

* El Municipio ante el Liberalismo Social.

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a:

HUMBERTO A. LUGO GUERRERO.

MEXICO, D. F.

1993.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Facultad de Derecho
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
EXAMENES PROFESIONALES



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.

T E S I S

c) Análisis breve de algunos de los artículos constitucionales referentes al municipio.	49
d) Relaciones entre el Municipio, la Federación y las entidades federativas.	63
- <u>PARTE CUARTA.- ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO.</u>	66
1.- Crecimiento de la población (explosión demográfica), como problema central del municipio.	66
2.- Competencia actual del municipio.	71
3.- Intervención del municipio en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.	76
4.- Administración municipal.	81
5.- Los servicios públicos municipales.	85
a) Concepto y acepciones del servicio público.	87
b) Clasificación técnica de los servicios públicos.	89
c) Forma de prestación de los servicios públicos municipales: directa o municipalizada o concesionada.	91
6.- Hacienda pública municipal.	93
a) Diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario.	95
b) Potestad y competencia tributaria.	96
c) Alcances y límites constitucionales de la potestad tributaria.	98
- <u>PARTE QUINTA.- EL MUNICIPIO ANTE EL LIBERALISMO SOCIAL.</u>	100
1.- El Liberalismo.	100
2.- Orígenes.	104
3.- Evolución histórica.	109
4.- El liberalismo económico.	114
5.- El liberalismo político.	120
6.- El neoliberalismo.	123
7.- El liberalismo social.	124
a) Naturaleza Jurídica.	126

T E S I S

b) Estrategias hacia una proyección en la construcción de un municipalismo moderno.	128
* Desarrollo municipal en el ámbito político.	136
- Pluralidad de partidos políticos.	137
* Desarrollo municipal en el ámbito social.	139
- Programas de solidaridad como base del desarrollo actual de la sociedad y por ende del municipio.	140
* Desarrollo municipal en el ámbito económico.	143
- Privatización de servicios públicos.	144
* Mayor eficacia del derecho urbano.	149
- Reglamentación de la vida municipal.- Necesidad de ordenar el crecimiento de los municipios, para no ser rebasados por la sociedad y sus demandas.	149
* ¿ Municipio libre y autónomo ?	154
* Derechos humanos.	157
* Ecología y medio ambiente.	160
* Educación.	162
* Justicia social.	164
- CONCLUSIONES.	168
- BIBLIOGRAFIA.	174
- LEGISLACION CONSULTADA.	177

T E S I S

INTRODUCCION :

La historia del hombre ha sido en gran parte, la historia de la lucha por la supervivencia; estos esfuerzos permanentes que caracterizan su devenir histórico, han estado alentados invariablemente por su vocación de cooperación social.

No hay hombres sin sociedad, ni sociedad sin hombres, expresa el axioma sociológico; la soledad o el aislamiento humano, son fenómenos raros, que sólo registra la literatura; pero el hombre vital y más concretamente el hombre simiente de nuestras raíces históricas, es esencialmente gregario; lo encontramos así en los ya legendarios "calpullis" aztecas, en las organizaciones mixteco-zapotecas y en las singulares formas de agrupamiento del pueblo maya.

Posteriormente, el choque de dos mundos diferentes genera durante la conquista, una primera forma política que la apunala: el primer Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz.

Durante la vida colonial lejos estuvo de establecerse el concepto de municipio libre y, en las primeras décadas del México independiente, apenas si se asoma tímidamente en la Constitución de 1857 la palabra "municipal", tal vez, para no agraviar al naciente federalismo; así, dentro de las facultades del Congreso (artículo 72) se incorporó en la fracción VI la expresión ... "autoridades políticas, municipales"... , designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Es hasta el 25 de diciembre de 1914 cuando la revolución triunfante, y como consecuencia de las adiciones al Plan de Guadalupe, que se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, para dar paso al municipio libre al impulso del defensor de la legalidad, don Venustiano Carranza.

Más tarde la institución del municipio libre, como creación revolucionaria, al lado de las reivindicaciones obreras y campesinas, queda plasmada definitivamente en la magna obra del Constituyente de 1916-1917. Hasta antes de esta fecha, no existió una normatividad expresa respecto de la organización y funcionamiento de los municipios. Así pues, el artículo 115 Constitucional, que regula la vida del municipio mexicano, se estableció no sin antes pasar por subsecuentes reformas; sin embargo, la reforma de 1983 que le da una nueva regulación a la institución municipal, es la de mayor importancia, ya que pretende de una vez por todas, otorgarle al municipio las bases para su desarrollo cabal, integrándolo a la estructura del sistema federal, que cuenta con tres planos o niveles: el federal, el estatal y el municipal; buscando hacerlos crecer paralelamente. Constituyendo esto un nuevo reto para la vida

T E S I S

democrática del país. ¿ Se llegara al fin al ideal de un municipio libre, ordenado, autónomo y con suficiencia económica ?.

Desde los últimos semestres de la carrera, nació la inquietud de buscar un tema para la realización de la tesis profesional, y así poder culminar los estudios sobre la licenciatura de derecho. No ha sido fácil, sin embargo, el tema de municipio nos ha inquietado a raíz de tomar las clases en la optativa de Derecho Municipal, creyendo que es un derecho con una posibilidad muy grande por desarrollar.

Partiendo del principio constitucional, que considera al municipio como la base de nuestra organización política y administrativa, la política nacional ha ido fijando progresivamente su atención en la potencialidad que entrañan las municipalidades, para el logro extensivo e intensivo de todo programa.

Es así por lo que hemos querido tratar al municipio en su concepción universal, después al municipio en su concepción en el sistema federal y dentro de la constitución mexicana. No sin antes, en el primer capítulo, encuadrar la figura municipal dentro de los conceptos que tienen que ver con la institución en el presente trabajo. También hacer una breve referencia de algunos puntos actuales del municipio, para así poder tener una visión general de la estructura del municipio y para luego, poder fincar una perspectiva hacia una proyección del mismo, en sus ámbitos políticos, económicos, y sociales dentro del marco del liberalismo social. Lo que significa poder planear la construcción de un municipalismo moderno o mejor estructurado en su funcionamiento capaz de hacer frente a las exigencias del fin del siglo y del nuevo siglo, sabiendo de antemano que cada municipio es distinto y las sociedades que los forman son distintas dentro del mismo país.

El municipio se debe de estudiar en un momento y tiempo determinado, es decir, no es el mismo municipio el de hoy con los del siglo pasado o con los del pasado sexenio, pues contienen una diversidad de cambios en sus regulaciones, así como, en las sociedades que las conforman. La planeación nacional debe responder a nuestra diversidad de regiones socio geográficas, a las características y necesidades diferentes de un medio a otro; recogiendo en el municipio, en primera y en última instancia, las indeclinables funciones del ciudadano, como productor, como consumidor, como elector, como servidor de sus semejantes, como creador de vínculos y afectos, etc.

El tema de municipio ante el liberalismo social, ha querido recoger la amplia posibilidad de desarrollo que tiene el municipio como célula fundamental del sistema federal de nuestro país. Trazados los grandes rasgos de un nuevo cuadro, en que los caminos y los ferrocarriles dan vinculación al conjunto, en que las

T E S I S

presas y la electrificación brindan pródigos recursos a la ecología, en que las escuelas y la salubridad dignifican el medio social, comenzamos a pasar de la composición a los detalles, encontrando en la institución municipal el toque definitivo, el sentido y la razón de los grandes lineamientos nacionales. Así pues, el municipio creemos que tiene un duro compromiso con el futuro, y por ende con los individuos y las sociedades que conforman a nuestros municipios. El liberalismo social como nueva estrategia política, ha dado presencia hoy a la reforma de la revolución y caracteriza nuestra idea histórica del país.

El liberalismo social es la ideología que guía al gobierno para asegurar su permanencia, sus objetivos históricos y su rica cultura. Es así como la filosofía de las prácticas gubernamentales están encaminadas y guiadas por las tesis que componen a esta ideología. Es así como la propuesta de desarrollo del país, de los estados de la federación y de los municipios están sujetos al paso del liberalismo social, como símbolo fundamental de las acciones de gobierno que ha llevado a cabo la presente administración encabezada por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari (1988-199).

Si bien no es nueva la doctrina liberalista, pues en nuestro país nace con su independencia y como resultado de las ideologías que provenían del extranjero en aquella época, si es la aplicación de la nueva visión del liberalismo social mexicano, doctrina que busca paralelamente el crecimiento económico y el bienestar social. Dando así, origen a nuestra propuesta a tratar dentro del trabajo elaborado en la tesis, sobre la proyección que tendrá el municipio ante las políticas económicas y sociales que enmarcan el liberalismo social y que tienen su principal y primer impacto tanto en los individuos como en la sociedad que vive en el llamado tercer nivel de gobierno.

- PARTE PRIMERA.- NOCIONES GENERALES.

1.- Conceptos :

a) Derecho en sentido amplio.

b) Sociología.

c) Sociología Jurídica y Sociología Política.

d) Derecho Municipal.

e) Ciencia Política.

T E S I S

- PARTE PRIMERA. - NOCIONES GENERALES.

Es importante comenzar puntualizando una serie de conceptos generales que enmarcan la investigación que haremos, para así, poder situarnos dentro del contenido del propio trabajo y dentro del contexto de los temas de los cuales estaremos hablando, dando así, como lo marca el título de esta primera parte, una visión general de los conceptos de las materias dentro de los cuales se desarrollará este trabajo de tesis profesional.

1.- Conceptos :

a) Derecho en sentido amplio.

Pocas cuestiones referentes a la sociedad humana han sido preguntadas con tanta persistencia y contestadas de formas tan diversas, extrañas e, incluso, paradójicas, como la cuestión : ¿ qué es derecho ?. Tal interrogante ha generado variedad de respuestas : se ha hablado de la "naturaleza", del "origen", del "fin", del derecho. Esto ha producido un enorme arsenal de "naturalezas", múltiples "orígenes", diferentes "fines" y distintas y , en ocasiones, contradictorias características.

Algunos autores, como Rolando Tamayo, señalan que el significado que contendrá la expresión " derecho " irá de acuerdo a las condiciones que determinan su uso, es decir, se tendrá que establecer qué características tienen presente los juristas cuando usan tal expresión." Para saber su significado es necesario saber en qué contexto y bajo qué circunstancias es usada la expresión derecho".(1)

La definición de derecho es tan complicada dada sus diferentes explicaciones e interpretaciones, que a través de la historia han surgido tres corrientes de pensamientos para tratar de explicarlo, las cuales son :

1) Ius Naturalismo - Derecho natural fundado en valores.

Es la corriente más antigua que ha tratado la explicación del derecho, y que sostiene que solo el derecho natural existe. Hay muchas corrientes Ius Naturalistas pero todas tienen puntos comunes :

- Afirmación de que existe un derecho en si y por si mismo, independientemente de su creación, reconocimiento o acatamiento por los hombres.

- El derecho natural vale por si mismo, es intrinsecamente valioso, encierra valores (justicia, bien común, seguridad jurídica, etc.).

(1) TAMAYO Y SALHORAN, Rolando. El derecho y la ciencia del derecho. Ed. U.N.A.H., México, D.F. 1984. p.20.

T E S I S

- Es un derecho que existe y regula la conducta por el simple hecho de ser hombre.

- Es un derecho que vale en razón de su contenido o materia.

2) Ius Positivismo o Normativismo Jurídico - Derecho positivo o vigente fundado en normas.

Después del resplandor del ius naturalismo en la revolución francesa, surge el positivismo cuyo padre es Augusto Comte, quien dice que la humanidad ha pasado por tres etapas o estadios :

a) Primer estadio es el Teológico porque todos los fenómenos y la naturaleza se explican a través de ritos , magias y varios dioses para cada cosa, es decir, todo tiene un significado mítico religioso.

b) El segundo estadio es el Metafísico donde todo se explica a través de un solo Dios, el cual es posteriormente despersonalizado y todo se explica a través de ideas. Comte se refiere a Hegel quien planteó el espíritu absoluto, el cual tiene una función, que es la de desplegarse en la historia y encontrarse a sí misma, para lo cual necesita a los hombres.

c) El Tercer estadio es la etapa del Positivismo donde todo lo que nos rodea se explica a través de ciencias.

Comte introduce y crea la sociología, la cual debe caracterizarse por tener un método inductivo (de lo particular a lo general). Comte propone que las ciencias sociales usen este método que observa, experimenta, compara y generaliza para que las ciencias sociales avancen. Quiere que todas las verdades sean comprobables.

Comte quiere cambiar al hombre y para ello hay que cambiar las ciencias, las ciencias explican lo que nos rodea. El afirmaba que la humanidad debía salir de su etapa primitiva y que para ello debía dejar que las ciencias explicasen todo.

Dentro de esta corriente se encuentran los "Empiristas ", que sostenían que el conocimiento que dan los sentidos es superior al que da la razón y los " Racionalistas " que afirmaban lo contrario, que el conocimiento que nos da la razón es superior al de los sentidos.

Para dirimir esta controversia Kant afirmó que si bien todo nuestro conocimiento se origina en la experiencia, la razón aporta conocimientos como categorías que nos permiten ordenar la experiencia.

Luego apareció Hans Kelsen con su " teoría pura del derecho ", donde quiere crear una ciencia del derecho que use un método puro que nos permita encontrar la explicación a cualquier derecho. El derecho solo se explica a través de su forma de creación,

T E S I S

el derecho es creación del hombre. Trata de construir una ciencia que tenga como objeto de estudio el derecho vigente o positivo. Aunque no acepta el método inductivo para explicar al derecho.

Kelsen crea una " norma hipotética fundamental ", donde será derecho todas aquellas reglas creadas por un órgano de poder primario. Es el verdadero origen de la norma. Se puede explicar el derecho sin acudir a la realidad. Esto es universal.

En una crítica a Kelsen podemos señalar los siguientes puntos :

- Todo pensamiento formal se convierte en ahistórico, se vuelve general, entonces no responde a las preguntas de ¿ quien es el poder primario ? o de ¿ como se forma ?. La ciencia del derecho se tiene que explicar en base a la historia.

- La norma hipotética fundamental no es una norma, sino que es un postulado científico, pues no se puede fundamentar, ya que la ciencia no puede fundamentarlo y nunca se le da validez. No confundir ciencia del derecho y derecho. Derecho son normas y ciencia son postulados.

- Para constatar que sean cumplidas las normas se debe de ir a la experiencia. No basta un órgano de poder primario, sino que necesita que sea cumplido a quiénes va dirigido, se necesita la experiencia y la eficacia. Se cae su derecho puro.

- No analiza la eficacia del derecho. Solo la parte formal.

3) Ius Sociologismo - Ius Dogmativismo. - Derecho eficaz fundado en el hecho de su cumplimiento.

También se le conoce como corriente del sociologismo jurídico. Se deriva del pensamiento de Comte. Se desarrolla por escuelas de sociología.

La corriente del pragmatismo influye en la corriente del ius sociologismo, la cual dice que el valor más importante de la vida es el éxito. El pragmatismo se desarrolla en países con derecho anglosajón, donde :

- El derecho es un instrumento para alcanzar el éxito.

- El derecho se basa en la práctica en los tribunales.

- El éxito depende de las condiciones socioeconómicas.

- El juez crea el derecho tomando en cuenta el interés de la sociedad, que será el éxito.

- Les interesa el derecho eficaz y que es el que efectivamente se cumple.

T E S I S

- Su principal atributo es que es dinámico, adecuándose a la realidad rápidamente.

Al paso de los años estas corrientes fueron perdiendo adeptos, aunque son parte del desarrollo del derecho y su esfuerzo por llegar a una explicación del mismo. Así, han surgido otros intentos por definir al derecho, como lo son la teoría de los tres círculos del maestro García Maynez, y la teoría integral o tridimensional del derecho del brasileño Miguel Roale.

Así pues, las tres corrientes nos dan la pauta para poder encontrar una definición de derecho y en su oportunidad aportar tesis que permitan llegar a ella.

CORRIENTE	DERECHO	TRADUCE	RAMA DEL DERECHO
1) Ius naturalismo	- D. Natural	- Valores	- Filosofía.
2) Ius normativismo	- D. Vigente	- Normas	- Ciencia del derecho
3) Ius sociologismo	- D. Eficaz	- Hechos	- Sociología jurídica

El maestro Rodríguez Manzanera(2) al tratar esta problemática llega a las siguientes conclusiones :

- Toda definición contemporánea del derecho debe contemplar los tres planos de las corrientes, es decir, hecho, valor, y norma.

- Ampliar los criterios de las tres corrientes, para saber cuando un hecho, valor, norma son jurídicos.

- Se debe preguntarse que clase de objeto es el derecho, para dar una definición :

+ El derecho no pertenece a los objetos naturales o reales, ya que son espaciales y temporales. ej. fenómenos de la naturaleza.

+ El derecho no pertenece a los objetos inideales, ya que son inespañales e intemporales. ej. matemáticas.

+ El derecho no pertenece a los objetos valiosos. ej. belleza.

- El derecho pertenece a los objetos culturales. Son los creados por el hombre con un cierto significado. Tienen sentido para los seres racionales.

Así pues, el maestro Rodríguez Manzanera nos dice que "derecho es un sistema de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en sociedad, de acuerdo a determinados fines que son considerados históricamente valiosos en el desarrollo de la humanidad."

(2) RODRIGUEZ MANZANERA, Carlos. Apuntes de la cátedra de Filosofía del Derecho. 10º semestre 1991. U.N.A.M.

T E S I S

Carvajal Moreno y FloresGómez Gonzalez nos dicen en su libro que " la palabra proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiende por derecho el conjunto de normas jurídicas, creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está provisto de una sanción judicial".(3)

"Además de regular la conducta humana, el derecho establece los órganos del Estado, así como los servicios públicos".(4)

Por su parte Eduardo García Maynez, nos dice que hay muchas acepciones de la palabra derecho y señala sus principales características como son la bilateralidad, la exterioridad, la heteronomía, la coercibilidad que contienen cualquier tipo de derecho. Afirma que el derecho en su concepción más general es el objetivo, el cual define como, " el conjunto de normas que son preceptos imperativo-atributivos, es decir, reglas que además de imponer deberes, conceden facultades".(5)

b) Sociología.

La explicación científica al estudio de la vida social apareció en el siglo XIX. la palabra sociología fue acuñada por el filósofo francés August Comte, quien ofreció un elaborado prospecto para el estudio científico de la sociedad, en una serie de volúmenes publicados entre 1830 y 1842; para fines del siglo, se había creado ya un pequeño ejército de clásicos de la sociología, que todavía tienen gran importancia hoy. A pesar de esos comienzos, la sociología es esencialmente una disciplina del siglo XX, ya que muchas de sus ideas y la mayoría de sus datos seguros han sido acumulados desde 1900.

La sociología trata de aplicar los métodos de la ciencia al estudio del hombre y la sociedad. Se basa en el supuesto, común a todas las ciencias sociales, de que el método científico puede contribuir a la comprensión del carácter del hombre, sus actos y las instituciones, así como a la solución de los problemas prácticos a que se enfrentan los hombres en sus vidas colectivas.

Tanto la sociología como sistema organizado, como las demás ciencias sociales investigan los sucesos sociales, aquellos cuyo objeto corresponde al mundo de los hechos, para determinar su naturaleza y comprobar cómo influyen en la evolución de los procesos y relaciones sociales. Además, manejan principios, métodos, teorías, leyes.

(3) CARVAJAL MORENO, Gustavo. FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando. Co. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*.

Ed. Porrúa. México, D.F. 1984 2ªed. p.20.

(4) *Ibidem*, p.47.

(5) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. Ed. Porrúa. México, D.F. 1961 10ªed. p.37.

T E S I S

La utilidad que le encuentran los estudiosos de la materia a la sociología, como Ely Chinoy es la de un doble valor: "puede enriquecer la comprensión que el hombre tiene de sí mismo y de su sociedad, y puede contribuir a la solución de los problemas a que él se enfrenta al tratar de realizar y mantener el tipo de sociedad en la que desea vivir".(6) Así mismo, afirma, que en un mundo rápidamente cambiante y "la creciente complejidad de la sociedad moderna ha creado problemas para los cuales no se pueden improvisar respuestas. En esta situación, la sociología constituye obviamente una fuente útil e incluso esencial de conocimiento seguro, tanto para el individuo como para la sociedad".(7)

A la sociología la podríamos conceptualizar como la ciencia que estudia al hombre y la sociedad. Sin embargo, a lo largo de la historia de esta ciencia de reciente creación y desarrollo los estudiosos de ella han vertido diferentes conceptos tratando de definirla. Dado la enorme trascendencia que tienen dichos estudiosos procedemos a dar algunos conceptos que han manifestado algunos de los principales sociólogos sobre esta materia.

Pero antes de ello, debemos dejar claro que según tratadistas como el sociólogo inglés B.Bottomore "no existe actualmente ninguna teoría sociológica de validez o de aceptación general. Los primeros sociólogos creían haber descubierto un cierto número de leyes sociales fundamentales (principalmente leyes de evolución social) que constituían un cuerpo teórico capaz de guiar el pensamiento y la acción. Los sociólogos modernos han sido, en general, más modestos en sus pretensiones. Se han ocupado, principalmente, de elucidar el carácter del enfoque sociológico (es decir, se han ocupado más de metodología que de teoría) y de elaborar conceptos más precisos y clasificaciones más adecuadas".(8)

Así pues, Ely Chinoy define a la sociología como "la ciencia que se ocupa del estudio de los grupos humanos, de las relaciones sociales y de las instituciones sociales".(9)

Por su parte, Talcott Parsons dice que la sociología es "la ciencia que trata de desarrollar una teoría analítica de los sistemas de acción social en tanto éstos pueden ser entendidos en términos de la propiedad de valores comunes integrados".(10)

(6) CHINOY, Ely. La sociedad.

Ed. F.C.E. México, D.F. 1985 14ªreimp. p.31.

(7) Idem, p. 32.

(8) BOTTOMORE, T.B. Introducción a la Sociología.

Ed. Península Barcelona. 1978 8ªed. p.29.

(9) CHINOY, Ely. Obr.cit. p.21.

(10) PARSONS, Talcott. La estructura de la acción social.

Ed. McGraw-Hill. NuevaYork 1937 p.768.

T E S I S

El sociólogo inglés Herber Spencer (1820-1903) desarrolla una teoría llamada "Organicismo Positivista", donde dice que todo desarrollo humano está sometido a una ley de evolución natural. Spencer es influenciado por la teoría evolucionista de Darwin por lo cual, hace una interpretación de la sociedad en relación a un organismo biológico, por lo que afirma que todos los individuos están sujetos a un selección natural, es decir, los individuos y las sociedades más aptas y que se adapten a eso cambios y que hereden a otras serán las que sobrevivan. Una sociedad que haya logrado esto, será la nueva sociedad dominante por lo que es la más evolucionada.

Dado lo anterior, Spencer define a la sociología como el estudio de la evolución de lo social, es decir, la suma de las interacciones de los individuos.

Para el sociólogo francés Emilio Durkheim (1858-1917) la sociología es la ciencia que estudia los hechos sociales. Definiendo a los hechos sociales como las maneras de pensar, de sentir y de actuar que existen independientemente de la voluntad de los individuos y que ejercen sobre estos una coerción. Se pueden reconocer cuando son violados, ya que causan una sanción sobre el individuo.

Para Durkheim la sociedad es el todo y el individuo tiene importancia únicamente porque es miembro de la sociedad. La sociedad es un todo, coherente, orgánico, que tiene una racionalidad propia. Los individuos tienen que cumplir una función en específico dentro de la sociedad y en la medida en que la cumplen o no la sociedad funciona con mayor o menor regularidad.

Max Weber en su libro "economía y sociedad", nos dice que la sociología es "la ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esta manera explicarla casualmente en su desarrollo y efectos".(11)

Para comprender este concepto es necesario definir que es lo que se entiende por acción y acción social. De esta manera, por acción debe entenderse toda conducta humana (ya sea un hacer externo o interno, o una omisión o permitir algo) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. Por acción social debe entenderse toda aquella conducta humana orientada hacia la conducta de los demás, aunque también esta acción tenga un significado para la persona que la realiza.

(11) WEBER, Max. Economía y Sociedad.
Ed. F.C.E. México, D.F. 1964 2ªed. p.5.

T E S I S

Siguiendo una explicación weberiana, la acción social es explicada por medio de la interpretación de su sentido, del significado que los sujetos atribuyen a sus acciones. Es decir, la sociología se interpreta de una manera causal al establecer una conexión entre los hechos o circunstancias (causa) que producen la acción social como efecto. Además, se deben determinar los efectos que la realización de la conducta social pueda producir.

De lo anterior, debe destacarse que la sociología tiene por objeto de estudio a la conducta individual humana y su orientación hacia los "demás". El hombre es un ser social por lo que, la sociología es la ciencia que estudia a la sociedad, los fenómenos sociales y las formas sociales.

c) Sociología Jurídica y Sociología Política.

El problema fundamental del que se ocupa la sociología jurídica es el de las relaciones entre derecho y sociedad. Analiza como los factores sociales influyen sobre los cambios del derecho y, viceversa, el modo en que el derecho influye sobre el cambio de los factores de la vida social.

Sin embargo, siguiendo los conceptos de Max Weber, resulta problemática la afirmación de que la sociología jurídica tiene por objeto de estudio las relaciones o interrelaciones entre derecho y sociedad, pues el derecho no es acción humana, sino normas y habría que especificar que se entiende por sociedad. Surge, en consecuencia, la necesidad de distinguir entre una consideración jurídica del derecho y una consideración sociológica del mismo. La distinción que hace Weber es de gran claridad: la consideración jurídica " se pregunta lo que idealmente vale como derecho. Esto es : qué significado o qué sentido normativo lógicamente correcto debe corresponder a una formación verbal que se presenta como norma jurídica. Por el contrario (la consideración sociológica), se pregunta lo que de hecho ocurre en una comunidad en razón de que existe la probabilidad de que los hombres que participan en la actividad comunitaria, sobre todos aquellos que pueden influir considerablemente en esa actividad, consideren subjetivamente como válido un determinado orden y orienten por él su conducta práctica".(12)

De lo anterior, consideramos que las normas jurídicas son tomadas en cuenta por la sociología, pero sólo en tanto que la acción humana las haga suyas en el sentido de que orientan la conducta humana, es decir, que ciertos hombres toman a las normas jurídicas como criterios orientadores de sus conductas.

(12) WEBER, Max. *Economía y Sociedad*.
Ed. F.C.E. México, D.F. 1964 2ªed. p.251.

T E S I S

Abundando en este tema, el maestro Ulises Schmill Ordóñez hace una reflexión y nos dice que " los objetos de estudio de la jurisprudencia y la sociología jurídica son totalmente diferentes: el objeto de estudio de la primera está constituido por las normas jurídicas, mientras que el de la segunda por la conducta humana cuyo sentido está orientado por dichas normas jurídicas. El concepto de la norma jurídica es un elemento común en ambas disciplinas, aunque se encuentra en relación con elementos totalmente distintos. La norma jurídica es puesta en relación con otras con el objeto de establecer un sistema entre todas ellas: esto lo hace la ciencia del derecho. En cambio, la sociología jurídica relaciona a la norma jurídica con la conducta y determina si ésta, la conducta, está orientada en su sentido, por ella y, de esta manera, intenta una explicación causal de las condiciones de la acción con sentido subjetivo jurídico y los efectos de esas acciones".(13)

Para concluir y definir el concepto de sociología jurídica, podríamos parafrasear la definición Weberiana que anotamos líneas arriba de sociología y decir que la sociología jurídica es una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social orientada por normas jurídicas, para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos.

La sociología política es una nueva disciplina dentro de las disciplinas sociológicas. La sociología política en sentido lato surge en el momento mismo de la reflexión sociológica sobre el poder, sobre el estado y sobre la obligación política. El poder, el estado y la obligación política son vistos como elementos de lo social, ya sea que ellos representan una función de la sociedad civil o bien que revelen en cambio, en forma institucional, la coercitividad como elemento de lucha de clases. La sociología política surge ante todo como reacción del análisis jurídico-formal de las instituciones políticas.

El sociólogo italiano Paolo Farneti nos dice que " la sociología política se constituye como disciplina específica sobre todo en análisis de las formaciones político-sociales que surgen y como aspecto político de la sociedad industrial y como consecuencia, primero, de la ampliación del sufragio, y luego, del sufragio universal. Por lo tanto la sociología política se coloca histórica y analíticamente, como "toma de conciencia" del pasaje de la sociedad contemporánea de sistema político fundado sobre la participación y control de una élite, a sistema político fundado sobre la relevancia creciente de la mayoría de la población, ya sea en sentido "democrático-parlamentario" (democracia de masas) o bien en sentido "dictatorial" (dictadura popular)".(14)

(13) INST. DE INVEST. JUR. SCHMILL ORDONEZ, Ulises.
Diccionario Jurídico Mexicano.
Ed. Porrúa. México, D.F. 1999 3ªed. tomo 4 p.1992.

(14) FARNETI, Paolo. Diccionario de Política.
Ed. Siglo XXI México, D.F. 5ªed. 1988 p.1588.

T E S I S

Una variante reciente en la sociología política es en cuanto al término de estado que se tiende a sustituirlo por el término sistema político queriendo así comprender no sólo las instituciones políticas sino también y sobre todo la forma de organización política de la sociedad civil, como por ejemplo los partidos y la forma a través de la cual la población influye sobre la actividad de las instituciones políticas, de los procesos electorales, etc.

Los campos de indagación en donde se desarrolla la sociología política, nos pueden ayudar a tener una visión más amplia de lo que significa esta disciplina. Por lo que mencionaremos algunos de esos campos de manera general.

Nos dice Paolo Farneti que la primera investigación se lleva a cabo sobre los determinantes de la participación política, entendida en sus grados de intensidad, de la simple adhesión a la dedicación completa del tiempo y de la actividad propia, como sucede en el caso del profesionalismo político. Por lo que la sociología política estudia la conducta humana orientada hacia el grado de participación política que tiene el individuo y que trae como consecuencias el alineamiento hacia los partidos políticos, ya sean de gobierno o de oposición, bajo la forma del voto, o bien hacia la formación y hacia la actividad de movimientos políticos y sociales que se proponen el cambio el cambio radical del régimen político existente, como en el caso de los movimientos sociales.

Farneti manifiesta que "a las determinantes puramente sociales de la participación política tales como la edad (generación), sexo, estrato social, grado y tipo de instrucción, etc, se tiende ahora a incorporar y sostener determinantes culturales y psicosociales, como son las normas y los valores y en general los instrumentos de comunicación interpersonal -de una determinada sociedad nacional-, el modo en que los individuos -desde la infancia hasta la adolescencia aprenden o no derechos, deberes y orientaciones políticas -socialización política- y variables más complejas, como el carácter más o menos autoritario de las relaciones entre los individuos en la sociedad civil, en cuanto se supone que ellas tienen efecto sobre la visión política de los ciudadanos. Esta serie de determinantes se expresan empíricamente como variables estadísticas, y gran parte del debate metodológico en curso en la sociología política empírica versa sobre el rigor con que ciertas determinaciones muy complejas son conceptualizadas como variables". (15)

(15) FARNETI, Paolo. Diccionario de Política.
Ed. Siglo XXI México, D.F. 5ªed. 1988 p.1591.

T E S I S

Así pues, ya que la relación individuo-estado implica inevitablemente una abstracción respecto de los procesos políticos concretos de la sociedad contemporánea, la sociología política se dedica también, al estudio de la esfera de lo público que se encuentra entre el individuo y el estado, es decir, a la estructura en sentido político de la sociedad civil.

Siguiendo con Paolo Farneti, el sociólogo italiano entiende la estructura de lo público en primer lugar, el fenómeno por el que una pluralidad de personas se asocia para el logro de un fin colectivo relevante no sólo para aquellos que están directamente asociados -asociaciones con fines de interés- sino también para aquellos que no están directamente asociados pero que tienen en común con los primeros una condición existencial relevante -asociaciones con fines de solidaridad- (por lo que podríamos calificar el programa gubernamental de "solidaridad" como objeto de estudio de la sociología política). En segundo lugar, lo público comprende la formación y la actividad de organizaciones que tienen también por fin la regulación de la actividad política de los ciudadanos o el influir sobre el proceso político en el cuadro de las relaciones del régimen existente - como es el caso del partido político moderno - o bien se orientan a cambiar la estructura del proceso político existente, como es caso del partido revolucionario. En tercer lugar, lo público comprende también aquellos fenómenos de "politicación" de una facción de hombres relativamente cercana al poder constituido y cuyo fin es la toma del poder a través de la apropiación violenta de algunas posiciones-clave en la estructura del poder político, como sucede por ejemplo en el caso del golpe de estado.

En resumen, el campo de indagación de la sociología política y que son objeto de su estudio son las asociaciones, facciones y en especial los partidos políticos. Así como también, las estructuras institucionales más relevantes del estado, como el ejército, la burocracia y los poderes constitucionales.

De igual manera, el desarrollo político encuadrado en la sociología y en la ciencia política contemporánea, está en gran parte en el análisis de las formas y de los grados de desarrollo diferencial de la sociedad política, de la estructura de lo público que se inserta entre la sociedad civil y el estado, y sobre todo de la crisis que tales condiciones de desarrollo conllevan. Las crisis de gobierno, las crisis políticas también son objeto del estudio de la sociología política.

T E S I S

d) Derecho Municipal.

El derecho municipal es una área hasta ahora poco explorada en nuestro país, y ello se debe fundamentalmente al desinterés que siempre representa el estudio de algo que fácticamente se halla limitado en su aplicación o que es inoperante del todo; caso, en opinión de algunos, de nuestro municipio, sin embargo, hemos de considerar que siendo éste la base de nuestra organización político-administrativa por disposición constitucional, amerita sin duda, un estudio sistemático que nos permita conocerlo en su dimensión jurídica.

Para el estudio sistemático del derecho municipal, es necesario advertir primeramente su objeto de conocimiento y éste es el municipio como institución jurídica en estricto rigor, sin perder su vinculación y sus implicaciones respecto de los factores histórico, sociológico, político, financiero, cultural y teológico que provocaron su nacimiento y determinan su porvenir. Esta observación elemental, evidente, no es inútil, ya que ella nos conduce al tratamiento del punto central de esta investigación.

Como en cualquier área jurídica, en el derecho municipal encontramos diferentes criterios sobre su naturaleza; y así en la actualidad son dos las dominantes: la publicista y la autonomista. Los autores tendientes a la primer corriente encuadran al derecho municipal dentro del derecho público, pues sus afirmaciones señalan al derecho municipal como integrante del derecho constitucional, o como parte especializada del derecho administrativo, o como rama del derecho público. La segunda corriente, afirman sus seguidores que el derecho municipal no depende de ninguna otra de las múltiples ramificaciones del derecho, sino que se sostiene la existencia plena del derecho municipal por sí mismo sin que se vincule o subordine en forma directa a otros principios, es decir, señalan la efectiva existencia del derecho municipal como rama autónoma de la disciplina jurídica.

El derecho municipal tiene una gran interrelación con la Teoría del Estado, El Derecho Político, el Derecho Administrativo, el Constitucional, etc., pues de éstos ha ido adoptando conceptos, acogiendo principios y configurando su estructura. Por lo que podríamos considerar, que el derecho municipal es autónomo frente a ellos como disciplina, pero con una fuerte relación que implica su confusión.

El derecho municipal tiene como fuentes principales:

- La Constitución General de la República.
- Las constituciones particulares de las entidades federativas.

T E S I S

- Las leyes orgánicas municipales.
- los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas o decretos y demás leyes municipales.
- La jurisprudencia.
- La doctrina de los tratadistas de derecho municipal.
- La costumbre.
- El derecho común, los convenios municipales.
- El derecho comparado.
- Los principios generales de derecho.

Por lo que toca a nuestro inciso, en cualquier ámbito del conocimiento la necesidad de una definición o concepto es innegable, pues además de constituir un punto de partida, expresa y resume la tesis fundamental de su autor. En el libro de la maestra Rendón Huerta(16) encontramos una serie de definiciones y que a continuación exponemos.

Por parte de los autores de la corriente Publicista, Rafael Bielsa señala que es muy distinto suponer un derecho administrativo municipal, de sostener la existencia de un derecho municipal. El derecho administrativo municipal, no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera municipal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios y diferenciales, sino de principios generales, y a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico. y no autónomo..

Alcides Greca dice que el derecho municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.

Por su parte los autonomistas dan los siguientes conceptos :

El argentino Luis Longhi dice que el derecho municipal estudia la organización institucional de los municipios, bajo los elementos constitutivos del órgano primario del estado y regula sus relaciones con los poderes del estado provincial y del nacional.

El maestro Ives De Oliveira señala que el derecho municipal, que se podría definir como el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, atañe a las respectivas

(16) RENDON HUERTA, Teresa. Derecho Municipal.
Ed. Porrúa. México, D.F. 1985 p.9 y sigs.
* Autarquía - Autosuficiencia económica.
* Autónomo - Libertad para gobernarse con leyes propias.

T E S I S

relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal; se trata de un derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis. Considera además que el derecho municipal es un derecho especial del derecho administrativo; pues, el derecho administrativo por sus contornos más rígidos, se presta más a la síntesis que el análisis. Sus normas emanadas del Poder de la Unión, de naturaleza política, en contraposición con a las del derecho municipal, técnico por excelencia. El hecho de que haya disposiciones del derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal no autorizan por eso a impedir la clasificación de aquél como rama autónoma.

Teresa Rendón Huerta afirma que el " derecho municipal puede conceptuarse como la rama del derecho, didácticamente autónoma constituida por el conjunto de disposiciones generales, abstractas e impersonales, que adjetivamente o sustantivamente tienen vigencia y norman la organización, estructura y ejercicio de la administración pública municipal por lo que hace a su ámbito interno, y por lo que hace al externo, su relación con el gobierno estatal y federal; así como con el sector paraestatal y los particulares."(17)

c) Ciencia Política.

En el estudio de la ciencia política encontramos que hay autores que sostienen que esta materia es muy parecida a la sociología política y que en realidad son sinónimas. Sin embargo, podemos decir, que en efecto, tienen una estrecha vinculación, pero que son disciplinas distintas.

Para establecer el concepto de Ciencia Política hemos utilizado los conocimientos del Maestro Andrés Serra Rojas(18), extraídos de su libro, que justamente se llama "Ciencia Política", en el cual, compacta los pensamientos de autores de otras épocas y hace un análisis del objeto de estudio de la materia. Sin embargo, sólo redactaremos algunos de sus lineamientos para poder establecer, de manera general y concreta, un panorama que nos permita tener una idea clara de lo que es la ciencia política.

Así pues, podemos decir que, la ciencia política estudia la actividad política de los hombres y las creaciones que engendra el proceso de fuerzas contrarias de los grupos.

(17) RENDON HUERTA, Teresa. Derecho Municipal.
Ed. Porrúa. México, D.F. 1985 p.10

(18) SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política.
Ed. Porrúa. México, D.F. 1985 8ªed. p.97-123.

T E S I S

Serra Rojas nos dice que la ciencia política en su expresión más general es un análisis crítico y sistemático del fenómeno político y de las instituciones que origina, entre ellas el Estado y a las demás sociedades políticas, lo que llamamos descriptivamente la vida política. En sus aspectos diversos y complejos proporciona una base teórica necesaria y orgánica al Derecho Público General apoyada en la observación de los hechos sociales, encaminados al establecimiento de un orden político.

La ciencia política es una rama de las ciencias sociales, relacionada con organización y proyección del poder político. Sus objetos de estudio tienden a investigar los "principios, nociones o constantes" de las ciencias sociales que guardan relación con la vida política y, en general, con la aparición, sentido y desarrollo de los fenómenos políticos. Las leyes que gobiernan la formación y evolución del Estado y las causas que lo justifican, los fines que lo orientan, el estudio de los fenómenos de poder y las relaciones que se originan por su funcionamiento, las fuerzas sociales que lo animan, la estructura de la sociedad, forman los temas, doctrinas y conocimientos de esta ciencia.

El maestro Serra afirma que en toda sociedad aparece espontáneamente el fenómeno político. Este fenómeno es privativo de los seres humanos, es un producto de la inteligencia creadora. Sólo el hombre hace política, es decir, puede hacer buena o mala política, pero lo esencial es que socialmente se manifiesta como una actividad encaminada a la constitución, mantenimiento, desarrollo o extinción del poder. El poder aparece en todas las comunidades como una necesidad, una función de dirección, de mando, de encauzamiento de actividades de actos antisociales. En resumen, el poder y la autoridad que representa se constituyen para proteger y estimular al grupo y éste, históricamente, le va asignado una competencia más amplia. La actividad o conducta política se orienta a un propósito general: la necesidad de un orden jurídico apoyado por una fuerza social organizada que es el poder público.

En lo particular creemos que todos los pueblos actúan políticamente, ya que la integración de los órganos públicos es una necesidad social. Para encauzar debidamente su acción política elaboran principios, teorías, doctrinas y crean instituciones, de acuerdo con su historia, sus tradiciones y los problemas propios de su estructura social. El estudio de esas ideas políticas se ve apoyada por una terminología técnico constitucional apropiada: autoridad, función, democracia, federalismo, centralización, descentralización, etc. Las ideas políticas responden a un proceso conciente de creación y son el resultado de los factores reales de poder en su interacción o de los procesos circunstanciales de toda sociedad.

T E S I S

Es a la Política a la que corresponde estudiar esa realidad social, esa actividad política que se encamina a la constitución del orden político de una comunidad.

El Estado en un sentido filosófico, es una constante formación de normas jurídicas, de costumbres, hábitos y prácticas renovadas ininterrumpidamente ante las exigencias sociales y necesarias para ir adaptando o guiando a la conducta humana en nuevos órdenes de las relaciones sociales. La Ciencia Política se propone una interpretación científica de los fenómenos políticos, de los factores que contribuyen a estructurar y desarrollar al Estado. De acuerdo a lo anterior, la Ciencia Política estudia la organización y funcionamiento del Estado, los fines y funciones que él se propone, los grandes fenómenos de la vida social que provocan las tremendas luchas y contradicciones del mundo moderno.

La Ciencia Política comprende el estudio de la naturaleza del Estado, de las causas que determinan los procesos políticos y de las constantes y valores que guían el desenvolvimiento de las instituciones.

Comenzamos nuestra exposición del concepto de Ciencia Política, con la afirmación de que era una disciplina distinta de la sociología política. Es cierto, tienen una relación muy cercana, sin embargo, diremos que cuando se vincula a el acto o actividad política, lo que constituye la realidad política "lo que es el quehacer político" con la parte de lo social, se cae en el estudio de la sociología política. Más cuando eso mismo se relaciona con el derecho, es un orden político y jurídico propio del estudio de la ciencia política.

Para concluir diremos que la ciencia política es una ciencia social especializada que estudia al hombre en su vida política, es decir, en su acción integradora del poder público. Esta disciplina considera al hombre como un animal político.

Por su parte la sociología política considera a la sociedad como la fuente inspiradora de la creación, desarrollo y extinción de las instituciones políticas y de los hechos que se relacionan con el Estado.

- PARTE SEGUNDA.- EL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA UNIVERSAL.

1.- Precisiones terminológicas.

2.- Origen de la Institución Municipal.

3.- Diversos criterios.

- PARTE SEGUNDA.- EL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA UNIVERSAL.

Como una pequeña introducción queremos señalar que al hablar del Municipio Universal, no estamos estableciendo la existencia de un municipio como forma igual de organización en toda la historia y todas las culturas; lo que hacemos es referirnos a los aspectos más comunes que tienen estas formas de organización. Para hablar de municipio es necesario ubicarlo en un momento y espacio determinado de la historia. Las razones de lo anterior y los cuestionamientos de su verdadero origen según varias tesis incluyendo la del Maestro Dr. Juan Pérez Abreu catedrático de la facultad de derecho de la U.N.A.M., las encontraremos en la parte tercera de este trabajo. Resulta extraño que podamos hablar de una introducción en base a conclusiones, y lo anterior se desprende de la necesidad de precisar términos y estructuras; la idea es poder hilar todos los conocimientos del presente trabajo en una misma línea descendente que llegue hasta el municipio en particular orientado por la idea del liberalismo social, objeto de nuestro estudio.

1.- Precisiones terminológicas.

En materia municipal, a menudo se usan términos o conceptos de manera indistinta que tienen un significado distinto.

El Derecho como ciencia tiene el terrible error de permitirle a sus estudiosos, usar términos de manera indistinta que tienen un significado diferente. Esta situación se acentúa en la materia de Derecho Municipal.

Lo anterior se debe a que el municipio es una figura de organización sumamente vieja; en muchos casos se le ha considerado como connatural a la organización del hombre en sociedad. El municipio es la primera forma de organización política. Otros Ius naturalistas y organicistas pretenden identificar al municipio como la célula de la organización política y administrativa de un país.

En este trabajo profesional nos referiremos al municipio en su parte universal, a su conceptualización Federal y Estatal. Veremos que el Municipio no es uno en la historia; resultaría imposible referirnos a un municipio histórico ya que éste mismo ha sido objeto de un desarrollo a lo largo de los años y en base a costumbres y culturas radicalmente opuestas, pero que de alguna manera, tienen sus instituciones, comunes denominadores a otras de otros países.

Dentro de un mismo país veremos que no podemos identificar con las mismas características a un municipio actual o a

T E S I S

un municipio de hace 50 años o inclusive a las formas pre-municipales.

Hablar del municipio, es hablar de un municipio en particular, en un momento de la historia y en un lugar determinado. En esta parte del trabajo, solo queremos ofrecer algunos conceptos y sus diferencias a fin de que dentro del mismo desarrollo del trabajo, podamos afinar, precisar un lenguaje adecuado, verdadero y actual del municipio.

Es pues que hemos decidido valernos de una técnica de la filosofía analítica, rompiendo con las barreras del tiempo y las circunstancias que legitiman la existencia de una institución municipal dentro de un contexto histórico y geográfico para acordar los términos bajo los cuales debemos entender y conocer al municipio. Y en su momento al municipio mexicano vigente.

A menudo suelen utilizarse como sinónimos los términos de Cabildo, Ayuntamiento, Concejo:

1. Municipio(19): A reserva de que se haga un desarrollo profundo de la definición más importante podemos anticipar que el municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines.

Al hablar de municipio se habla también de una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en un determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, a la en que se desenvuelven, otras entidades de carácter político.

2. Cabildos: Constituyeron la forma de gobierno de las ciudades durante la época colonial. Los cabildos continuaron su ejercicio aún cuando México había logrado su Independencia.

Los cabildos se formaban en México cuando el grupo español de avanzada llegaba y fundaba una ciudad, se nombraban como acto seguido a las personas que integrarían el Cabildo. Un primer desarrollo en la Forma de Elección fue que los Capitulares designaran a sus sucesores al término del ejercicio de sus funciones y se establecía la no reelección.

(19) RENDON HUERTA, Teresa. Derecho Municipal.
Ed. Porrúa. México, D.F. 1985 p.13

T E S I S

En la actualidad sólo se conserva, la expresión "sala de cabildos" o "reunión del cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el ayuntamiento o a las juntas de los municipales, pero su sentido original se ha perdido. (20)

3. Ayuntamiento: Es un órgano colegiado que asume la responsabilidad del municipio y está integrado por el presidente municipal (que en algunos países se le conoce más como el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento). Los síndicos, que cumplen tareas netamente jurídicas como "la representación en los juicios ante los tribunales locales o federales; así como vigilar la hacienda pública municipal, entre otras cosas".(21) Los regidores de mayoría relativa y los regidores de representación proporcional(22) (nueva disposición constitucional) a los cuales se les asignan comisiones específicas del ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques, etc. En cualquier caso: Presidente Municipal, Síndicos o Regidores, se eligen de manera popular y son los que constituyen el ayuntamiento.

El ayuntamiento es la corporación que ostenta la representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses públicos de su territorio. (23)

4. La Municipalidad:

Es propiamente el gobierno del municipio. Este término solo se refiere a un elemento de dicho ente y aunque es común su equiparación, la mayoría de los autores coinciden que el municipio es el todo y la municipalidad una parte del mismo.

Según la opinión de Manuel M. Díez(24), el municipio da la idea de territorio, población, en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.

En cambio la municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. La municipalidad es la creación de ley y con las facultades y funciones que se señalan de manera directa o incidental en las leyes orgánicas originarias o propias de cada municipio.

(20) RENDON HUERTA, Teresa. Op.cit. p.14

(21) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, art.146.

(22) Idem. art.131.

(23) RENDON HUERTA, Teresa. Op.cit. p.14

(24) Idem p.14

(24) Ibidem p.15

T E S I S

5. La Ciudad:

Es un sector territorial del municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede de los poderes municipales.

Ya que se establece en la Ley; la Cabecera Municipal debe de ser una ciudad. Este ordenamiento no se cumple cuando estamos en presencia de un municipio rural.

Por definición todo municipio tiene un territorio (sin importar que en realidad sea compartido con el Estado y con la Federación). Este territorio puede tener las siguientes características:

1. Municipio Urbano;
2. Municipio Rural;
3. Municipio Mixto.

2.- Origen de la Institución Municipal.

Existen varias hipótesis que quieren explicar cual es el origen del municipio desde las perspectivas más variadas; hay autores que se refieren a su origen como algo natural, espontáneo y divino. Hay otros que se refieren al municipio como consecuencia de las formas de organización del Estado.

En esta segunda parte del trabajo trataremos de señalar algunas de estas teorías y así demarcar cual es la que nosotros pensamos que es la correcta; hay una enorme importancia en reconocer el cuando y el cómo del Municipio Universal Histórico ya que podemos darnos cuenta de su valiosa importancia y así adoptar la necesidad de recogerlo del olvido y dotarlo de una personalidad que le permita ejercer sus funciones con plena autonomía.

1. Origen Divino del Municipio:

Alexis de Tocqueville(25) nos dice que de alguna manera está enclavada la comuna en la naturaleza, que en donde quiera que haya un agrupamiento humano habrá una organización de comuna y que este solo hecho, sólo se podía explicar derivado de la divinidad.

(25) TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América.
Ed. F.C.E. México, D.F. 1973 (trad. Luis Cuéllar) pags.77 y 78.

T E S I S

Tocqueville continua diciendo que el hombre crea las Leyes y los Reinos y las Repúblicas; pero en todos los casos aún en pueblos con leyes distintas, la comuna surge y parece salir directamente de las manos de Dios.

2. Origen en base a Factores Socioeconómicos:

En esta teoría se pretende atar el origen municipal a los factores socio-económicos de la época que además coincide con la creación del Estado. El municipio era en primer término una organización para alcanzar una productividad.

Existe un trabajo muy importante realizado por Engels(26) en el que se esbozan aspectos de esta teoría. Tras haber hecho un análisis exhaustivo por todo lo que se refiere a las organizaciones de comunidades griegas llega a la conclusión de que había una terrible carencia de estas sociedades; se necesitaba crear una organización de la comunidad social que pudiera asegurar las riquezas de los hombres en contraposición a las formas comunistas de propiedad de la Grecia.

La riqueza y la ambición de propiedad eran factores propios de la naturaleza humana (que inclusive han sido analizadas por todos los filósofos de la historia), y que por tanto no iba dejar de existir; al contrario, se necesitaba de una institución que se adecuara a esta necesidad de proteger la propiedad privada, y que además reconociera las nuevas formas de propiedad que se venían desarrollando a pasos agigantados y que tenían por objeto la acumulación de la riqueza.

Para Engels la organización comunal debía ser una institución que no solo permitiera la división por clases de la sociedad en base a la acumulación de la riqueza sino que también permitiera la posibilidad de explotar a aquellas personas carentes de esa riqueza; y esa institución fué creada y se denominó Estado.

El Estado al que se hace referencia, pese a su nombre que se le dá ahora, se identifica con el municipio, ya que el Estado, en su concepción moderna nace a partir del renacimiento en el S. XVI con el pensamiento de Nicolás Maquiavelo.

A nuestro modo muy limitado de analizar el pensamiento de Engels, creemos que en sus teorías hay un conflicto de definición histórica, esto es, nos es muy difícil ubicar en la historia el momento preciso al que el se refería como Estado. Sin embargo creemos que se puede referir a dos momentos muy importantes:

(26) RENDON HUERTA, Teresa. op. cit. p.20

T E S I S

El primero, quizá el mas importante y el mas reciente, lo encontramos en el desarrollo que tuvieron las Ferias en los bordes de los Feudos en lo que vendría siendo la Edad Media (S.V al XV).

Poco a poco los esclavos y siervos que eran liberados de los Feudos se unían a las Ferias que era en realidad una forma de comerciar, ya que en muchas ocasiones el Feudo imponía impuestos muy altos por el derecho de paso.

El desarrollo de estas Ferias hizo que se establecieran en un lugar fijo lo que trajo consigo un asentamiento de personas que fué aumentando de tamaño y de personas.

Fue en este lugar donde se crearon las ciudades y donde después hubo un desarrollo que permitió la acumulación de riqueza; lo anterior debido a su origen netamente comercial. Se crean formas de comercio de dinero y un desarrollo mercantilista, ya que las formas de comerciar evolucionan rápidamente; surgen los Bancos que operaban con letras de cambio y luego pagarés.

Se crean tribunales comerciales y surge un espíritu de naturalidad o nacionalista por la identificación de los intereses de los que ahí se reunían. Se crean gremios que tenían por objeto monopolizar una actividad o profesión y buscar la excelencia en la producción.

Nosotros estamos seguros que es aquí cuando surge el Estado según la concepción de Engels. El problema estriba en que para él, el Estado se crea con la concepción de la riqueza; y esa concepción es anterior a esta etapa. Fuera de las formas de organización del antiguo Mediterráneo podemos identificar una segunda creación del Estado como una organización netamente Feudal y especialmente cuando se dá la dualidad de poder entre el poder terrenal o Emperador de las Germanias y de los territorios Europeos y el Poder Divino representado por el Papa.

En un nivel jerárquico al de los pueblos; los Feudos eran instituciones que mantenían la existencia de ambos poderes; los señores feudales explotaban a los siervos en el campo y las razones eran la de obtener una riqueza y un poder.

Ambos momentos pueden referirse al caso de Engels; nosotros nos inclinamos al de las Ferias hechas ciudades; pero no podemos dejar de considerar al sistema Feudal cuya creación es cinco siglos atrás. En particular el caso de Inglaterra donde sus particularidades son aún más confusas. Ya que la organización feudal se dividía en 7 reinos que recibían el nombre de "Counties" o

T E S I S

Condados y donde se agrupaban una serie de familias o mainors; los counties tenían tribunales apoyados en la costumbre para resolver conflictos entre las personas de las familias.(27)

3. El Municipio como organización connatural al hombre:

Esta teoría de carácter Ius Naturalista trata de explicar la existencia del municipio con la razón del ser del propio individuo.

Se establece en esta teoría que el ser humano tiene desde que nace una necesidad o interés en agruparse, y en esa asociación de individuos reconoce una autoridad, que logre la unidad, el orden, y la defensa de sus intereses.

Una variación de las anteriores teorías es que aquí no se pretende justificar la organización del ser humano en aspectos divinos o por razones socio-económicas, sino que hacen ver la creación del municipio como una consecuencia natural de la existencia del ser mismo en sociedad; se llega al grado inclusive de señalar que la organización municipal es un paso obligado dentro de la organización del hombre; primero es la familia, y por extensión de está se dá la tribu, el clan, etc. Pero el siguiente grado de asociación de familias tiene que ser algo muy parecido a los municipios.

Lo curioso de toda esta teoría es que la evolución de organizaciones no ha terminado y sin embargo la organización municipal ha perdurado y se le reconoce una funcionalidad en contraposición de la tribu y el clan.

4. Postura Formalista:

La postura Formalista, a diferencia de las anteriores se basa en que el municipio es una institución posterior al Estado ya que es éste quien le dá vida a aquél. Es en un Estado formal donde se le dota al municipio de una personalidad Jurídica, de un patrimonio y de una competencia, concluyendo que todo aquel que sostenga el origen municipal en aspectos naturales, es porque no sabe lo que es el Derecho.

Kelsen afirma que "el Estado es pues, orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, pues no llega a serlo hasta que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que los constituyen. En las comunidades

(27) LOPEZ MONROY, José. Cátedra de Der. Anglosajón. 9º semest. 1991. UNAM

T E S I S

jurídicas primitivas, preestatales, las normas más generales son creadas por una vía consuetudinaria".(28)

Para Kelsen un "Estado que no tenga un orden jurídico no es Estado".(29) Bajo todos estos conceptos y parámetros de definición de lo que es el Estado, los formalistas concluyen refiriéndose al municipio como un ente que surge por la necesidad del Estado de llevar a cabo una descentralización de poderes. El municipio nace gracias al orden normativo que es el que le da legitimidad y por tanto existencia jurídica.

3.- Diversos criterios.

Desde el punto de vista natural como una necesidad de ir adecuando las instituciones hasta las teorías formalistas que son sumamente tajantes, podemos apreciar la variedad de criterios tan apartados unos de otros del origen del municipio.

Las corrientes formalistas buscan un origen armónico con la creación del Estado; las otras hablan hasta de un choque en la percepción del dinero, que es tan añeja como la existencia del hombre mismo.

Para resolver este problema resulta muy interesante las palabras del Dr. Juan Pérez Abreu(30) quien señala con una simpleza y claridad que resulta imposible referirnos a la concepción de un municipio de aplicación universal. El municipio solo puede ser estudiado en un tiempo y momento perfectamente ubicados ya que las circunstancias y valores de la época pueden ser extraordinariamente variadas de un momento a otro, tanto que se pierda la concepción del municipio.

Cuando se habla de un plano universal lo que se hace es aplicar técnicas comparativas y referirnos a esta estructura de tanta trascendencia histórica por sus características más comunes.

Hablar de un municipio universal es reconocer a una institución que ha jugado un papel muy importante en la historia y que pese a su creación y a la natural evolución y complejidad de las estructuras sociales todavía vive y en algunos lugares con una importancia muy significativa, en otras como el caso mexicano ha quedado en el olvido y ahora que se quiere revivir nos hemos equivocado en su existencia y funcionamiento y le hemos dado una

(28) KELSEN. Teoría Pura del Derecho. p.189.

(29) Idem. p.196.

(30) PEREZ ABREU, Juan. Cátedra de Der. Municipal.9ºsemest. 1991.UNAM

T E S I S

reforma de mayor control para evitar su libre ejercicio, anteponiendo intereses políticos al propio desarrollo social.

En ese maremagnum de ideas y de historia no podemos dejar de coincidir con las teorías formalistas; efectivamente el Estado cuando se crea debe darle valor y legalizar el municipio para hacerlo propio; pero creemos que se quedaron muy cortos del origen del municipio.

El municipio es en este caso de las teorías naturalistas, un vocablo para definir formas de organización con similares características. El término municipio puede ser formalista pero las organizaciones pre-municipales tienen una historia muy grande al grado de no poder identificarla y equipararla con la acción divina de Dios.

El municipio tiene un origen todavía no precisado; las nuevas estructuras de organización que se han impuesto en el territorio del municipio han preferido conservar esta forma de organización primaria y tenemos tantos casos como se quieran:

Para no ir tan lejos en el tiempo y en el espacio solo diremos a ustedes que cuando México se independiza, el territorio nacional ya estaba dividido en municipios. Estos municipios no eran mexicanos, sino que eran españoles puesto que obedecían a los ordenamientos de creación y funcionamiento de España.

Cuando México se independiza y crea su propia constitución, reconoce estas estructuras, pero aún eran estructuras de organización y división territorial extranjeras. Solo cuando estas formas son incluidas dentro de la Constitución como ordenamiento jurídico de un Estado, solo entonces podemos hablar de una legalización y por tanto el mismo municipio se vuelve un municipio mexicano, vigente, reconocido e incluido en el proyecto de gobierno del nuevo Estado.

En la actualidad es posible hablar del México, poseedor de municipios mexicanos vigentes; con todas las atribuciones y espacio de competencia establecidos en las normas y el inmediato antecedente lo encontramos en el artículo 115 Constitucional de 1917.

Podríamos hacer referencia a la evolución histórica del municipio; pero es tan grande que abarcaría este y muchos estudios más que se hicieren, cosa que no pretendemos.

T E S I S

Solo queremos dejar en claro que el municipio llega a México como un artificio de Hernán Cortés, quien despues de tocar tierra en Cozumel y luego en Tabasco llega a lo que ahora es Veracruz y debido a la pugnas con el Gobernador de Cuba que queria imponer su autoridad ordenando el regreso de Cortés; éste hace con sus hombres un traso en la misma playa y ordena la creación de un municipio; se constituyen sus hombres en la asamblea y lo nombran presidente municipal; el inmediatamente contesta al Gobernador que al haberse constituido un municipio él no tenia por qué obedecerle sino que al que obedecían era al Rey de España (Por el principio de la no existencia de autoridades intermedias entre el municipio y la autoridad en este caso del Rey).

Con este acto de creación, no de un municipio sino de un ayuntamiento, Cortés impone su autoridad y legitima la conquista. Después de es primer momento tenemos que los españoles se valieron de esta estructura para organizar y dividir el territorio Nacional.

Otro aspecto de astucia es que el México precortesiano tenia formas pre-municipales donde el jefe del Calpulli era dirigente político, militar y religioso, pese a la similitud de organización con los municipios españoles no había cosa más contradictoria debido a que en el municipio español lo primero que se dá es una división y equilibrio en el poder. Aún así, los españoles se aprovecharon de esta organización de las ciudades y sobre ellas fundaron las suyas.

Cuando México se independiza reconoce la importancia de estas estructuras; las deja vivir, pero solo hasta que las incorpora en el ordenamiento jurídico de la Constitución, podemos decir que las legaliza y entonces las hace suyas.

Para efectos del presente trabajo pues procedamos a hacer el análisis propiamente de los municipios mexicanos vigentes, atendiendo a las esferas de competencia del Estado: Federación, Estado y Municipio.

- **PARTE TERCERA.- EL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA FEDERAL MEXICANA.**

1.- Características del Municipio en General.

- a) Concepto.
- b) Breve referencia histórica del municipio en México.
- c) Ubicación del municipio dentro del sistema federal.

2.- Constitucionalidad del Municipio.

- a) Fundamento constitucional : artículo 115 de la Constitución.
- b) Características :
 - 1) Autonomía municipal.
 - 2) Carácter administrativo del municipio.
 - 3) Carácter político del municipio.
- c) Análisis breve de algunos de los artículos constitucionales referentes al municipio.
- d) Relaciones entre el Municipio, la Federación y las entidades federativas.

T E S I S

- PARTE TERCERA.- EL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA FEDERAL MEXICANA.

1.- Características del Municipio en General.

a) Concepto.

Para poder hablar de sus características políticas, económicas y administrativas, conviene partir de una definición, por eso hemos decidido repetir la definición que dimos en las precisiones terminológicas para tener muy en cuenta el significado y alcance del Municipio.

Podemos anticipar que el municipio es la "Entidad Político-Jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines".(31)

El maestro Alfonso Nava Negrete nos da una definición que en el fondo maneja los mismos conceptos que la anterior. Nava nos dice que el municipio "es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación"(32). Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación.

b) Breve referencia histórica del municipio en México.

El municipio ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera-Cruz en el año de 1519.

(31) RENDON HUERTA, Teresa. Op. cit. p.13.

(32) NAVA NEGRETE, Alfonso. comp. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México, D.F. 1989. 3ed. tomo 3 p.2166.

T E S I S

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romanas, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Así pues, encontramos que el primer ayuntamiento fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Vera-Cruz, que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la Villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez, al mismo tiempo que se la concedió para iniciar la conquista al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España.

Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menos teóricamente. Y es que, para entonces, también en España Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que: " es contra los derechos de la Nación, a quien ninguno puede darle rey sí, no es ella misma, por el consentimiento universal de sus pueblos ".(33) El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la Guerra de Independencia, que después de once años iba a poner fin al régimen colonial.

Lograda la Independencia, y pese a que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y , de hecho, no alcanzó la debida importancia en la vida política del país.

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón, y sus dirigentes - los jefes políticos - fueron los agentes del gobierno del centro, quiénes a las

(33) TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1985.*
Ed. porrGa. México, D.F. 1985 13ªed. p.3.

T E S I S

órdenes de los gobernadores borraron todo indicio de libertad municipal. Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aún cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales o crueles.

Estos fueron los motivos por los que el pueblo de México odió a los jefes políticos, pilares de la dictadura, y la razón histórica que explica la consagración por parte del movimiento revolucionario del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.

Venustiano Carranza, En el Plan de Veracruz - que adicionó al de Guadalupe - del 12 de diciembre de 1914 (art. 2º.), ofreció expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al establecimiento de la libertad municipal. Y para cumplir esa promesa, se promulgó la Ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en vigor.

Venustiano Carranza en su mensaje a los constituyentes de Querétaro en 1916, ya concebía la posibilidad de que el municipio debería de actuar en libertad, así lo demuestra al señalar en dicho documento lo siguiente " el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la evolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..." (34)

Los diputados de Querétaro trataron, por tercera vez, en su última sesión - declarada permanente, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 -, el tema del municipio libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, como en tantos otros, acertaron a concebir al municipio libre como primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la Asamblea el licenciado Fernando Lizardi, de que " El municipio es la expresión política de la libertad individual y ... la base de nuestras instituciones sociales " (35).

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de la voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades

(34) TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. p.757.

(35) RABASA, Emilio. CABALLERO, Gloria. Co. Mexicano ésta es tu Constitución. Ed. T.G.de la N. México, D.F. 1988 p.353.

T E S I S

con las que tiene contacto inmediato; por eso el texto de este artículo (115 Const. fracc. I) ordena : "...No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el gobierno del estado".

La Carta de 1917 constituye el origen contemporáneo de la institución municipal al mismo tiempo que ha alentado el desarrollo de la descentralización federal; en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública, y en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

Las sucesivas reformas constitucionales al artículo 115, que se refiere al municipio - desde su promulgación en 1917 - buscaron desarrollar la doctrina del municipio libre en sus implicaciones políticas y administrativas. La última reforma que fue llevada a cabo en 1983, además de ampliar estas dos materias, abunda especialmente en el terreno económico o de la hacienda municipal. Lo cual pretende darle un verdadero empuje al desarrollo cabal del municipio mexicano.

c) Ubicación del municipio dentro del sistema federal.

Partamos de la base Constitucional de que el Estado Mexicano es una Federación; esta Federación esta constituida por Entidades Federativas y el Distrito Federal.

Cada Estado es soberano en su régimen interior; dentro de ese régimen interior, existe una estructura político-administrativa fundamental de México y que es el Municipio.

De esta manera vemos como dentro de un mismo territorio y una misma población (la mexicana) se conjugan las esferas competenciales de la Federación, del Estado y del Municipio.

Así podemos referirnos a los tres niveles de Gobierno:

El Estado Federal Soberano, unitario, independiente, autodeterminado, por la comunidad internacional, y regulado por la Constitución en los artículos 39º al 114º.

Las Entidades Federativas, que forman parte del Estado Federal y que están enlistadas en el artículo 43º de la Constitución y estructuradas en el artículo 116 del mismo documento.

T E S I S

El Municipio, previsto en la Constitución en el Artículo 115º.

De donde la Constitución Federal establece estos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de la autonomía, que va señalándose de tal manera que los municipios tienen la autonomía correspondiente al artículo 115º y estrictamente dentro del territorio municipal. Y, que evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entrañan contradicciones.

2.- Constitucionalidad del Municipio.

a) Fundamento constitucional : artículo 115 de la Constitución.

La trayectoria constitucional del municipio en México se finca desde la época de la lucha por la independencia, con la entrada en vigor de la "Constitución de Cádiz" en España, y aplicada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812 por el entonces virrey Francisco Javier Venegas. Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, ya que fue derogada en 1814 y puesta otra vez en vigor en 1820 por el mismo Fernando VII rey de España y en la Nueva España su reinstalación en ese año por el virrey Apodaca, es hasta la fecha, "la que en mayor abundancia trata lo relativo al municipio". (36) Bajo el Título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", establece una serie de preceptos, que regulan la actividad de lo pueblos a través de los ayuntamientos.

Después aparece en la Constitución de 1824, ya dentro del México independiente. Siendo dicha Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en la que aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como entidades federativas. Por lo que toca específicamente al municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente "sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva" (37). Por lo que el maestro Tena Ramírez afirma que "las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida" (38).

(36) RENDON HUERTA, Teresa. Op.cit. p.104.

(37) TENA RAMIREZ, Felipe. Op.cit. Const. de 1824. art. 161. p.191.

(38) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.

Ed. Porrúa. México, D.F. 1983 19ªed. p.149.

T E S I S

Así pues, nuevamente se habla del municipio en 1836 en las Leyes Constitucionales o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, siendo en sus artículos del 22 al 31 en los que se hablaba de la institución municipal.

La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. En la Carta Magna de ese año no se eleva a rango constitucional lo referente al régimen de municipio. Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior y se estableció en su art. 72-VI El Congreso tiene facultad: "Para el arreglo del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles las rentas para cubrir sus atenciones locales".

Por primera vez encontramos la idea del *Municipio Libre* en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109 "(Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado)"(39), que fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo. Dicho ideal se debió a que el gobierno del Gral. Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura. Y a la manera tan despótica con que los prefectos empleaban su poder conferido, como lo apuntábamos en páginas anteriores.

Habiendo sido derrocado el Gral. Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

Es así que Venustiano Carranza propone la inclusión del municipio al texto de la Carta Magna, lo cual es aceptado por los diputados constituyentes. Dicha aceptación es de gran importancia, ya que al tener cimiento constitucional esta institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

La Constitución de 1917 en su artículo 115 alude al establecimiento del municipio libre como la futura base de la

(39) RENDON HUERTA, Teresa. Op. cit. p.119.

T E S I S

administración política y municipal de los Estados y por ende del país.

Ante la imperiosa necesidad de impulsar el desarrollo del municipio y en verdad darle vigencia al postulado revolucionario de "municipio libre", el Presidente Miguel de la Madrid lanza la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional para su análisis en el Congreso, lo cual trae como resultado un nuevo artículo constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 y 17 de marzo de 1987. Dicha reforma trata de fortalecer la institución municipal, quedando el texto en vigor de la siguiente manera :

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

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

T E S I S

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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

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

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad

T E S I S

inmobiliaria, de su fraccionamiento, division, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

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

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

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y

T E S I S

coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

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

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

De lo anterior podríamos señalar ciertas características de acuerdo al artículo 115 Constitucional:

- El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

- El Municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal en el artículo 31, fracción IV del Código Político.

- Tiene Patrimonio.

- El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.

- Los Municipios administran libremente su hacienda formada por las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (artículo 115 frac. II de la Constitución).

De lo anterior podemos inferir como característica de la estructura municipal una independencia económica de derecho por cuanto su hacienda pública. De su cumplimiento depende, en una de sus partes el estudio de este trabajo pero es factible referirnos al Municipio como una organización política-administrativa y económica.

b) Características :

1) Autonomía municipal.

Como característica del municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la Administración Federal, como de la Administración Local; y tiene trascendencia política y jurídica pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración central, Federal, ni con el Gobierno del Estado (Entidad Federativa).

Sobre el significado de la autonomía municipal, hay tratadistas de una autoridad reconocida que se refieren con sus tesis a que en un país con un régimen federal como es el nuestro, no pueden desarrollarse dos órganos con una autonomía propia como es el caso de las Entidades Federativas y el Municipio, ellos consideran que el municipio más que tener una autonomía, son entidades autárquicas territoriales o en su defecto organismos descentralizados por región de la propia estructura estatal.

El Maestro Acosta Romero(40) en su libro de Derecho Administrativo, defiende a la autonomía municipal estableciendo que en nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países que tengan un sistema federal como el nuestro, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del Municipio se refiere a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

Queremos hacer un paréntesis y pedir al lector que tenga muy en cuenta el párrafo anterior que se refiere a la importancia de contar con ingresos propios para poder funcionar y ejercer las atribuciones municipales; ya que ésta es precisamente una cuestión fundamental que es analizada en las conclusiones para determinar el alcance de la autonomía del municipio.

El Maestro Acosta Romero sostiene que las reformas de 83

(40) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, D.F. 1988 8ªed. p.575,601.

T E S I S

trajeron una mayor seguridad y que el hecho de inscribir a nivel Constitucional los impuestos que se imponen a nivel municipal confirman su autonomía económica. También coincide en decir que las reformas se quedaron cortas ya que debía ser necesario incluir formas autónomas de recaudación.

En la realidad y la conclusión de este tema es otra, ya que las reformas que se hicieron en materia económica y hacendaria en el 83 trajeron un control directo de la hacienda por parte del estado y por parte de la Federación. Antes cada Municipio imponía sus impuestos; ahora a cada municipio se le entrega un machote de las contribuciones que se deben aplicar así como las que son destinadas para el propio municipio. Estas cantidades se tienen que dividir entre lo que es gasto corriente y obras, quedando los municipios con un presupuesto muy limitado lo que los hace depender del Estado y la legislatura local para conseguir fondos extraordinarios. Pero para esos fondos se requiere la aprobación. Y el acto de aprobar es un medio de control.

2) Carácter administrativo del municipio.

Las características administrativas del municipio las señalaremos a partir del texto constitucional en vigor, ya que la facultad operativa en materia administrativa, así como sus alcances en el ramo son otorgados en sus bases generales por el artículo 115 de nuestra máxima ley o Carta Magna.

Así pues, la competencia administrativa del municipio es fijada por el artículo 115 Constitucional. Sin embargo para ser más claros, es el mencionado artículo el que fija principalmente las atribuciones del ayuntamiento en materia administrativa. De 1917 a 1982, la Constitución no delimitó la competencia municipal, salvo en pocos artículos como son el 3º, el 36, el 41, el 73, el 117 y el 130, que establecen atribuciones administrativas no exclusivamente para los municipios, sino en forma concurrente o coincidente con la Federación y los estados.

A partir de la reforma al 115 Constitucional, publicada en el D.O. de 3 de febrero de 1983, se introduce por vez primera el acotamiento de las materias que pertenecen a los municipios, se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Antes de esa reforma, prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley que expidiera el congreso local del Estado. Los textos que producen el cambio son las fracciones II, párrafo segundo, y III, como se puede apreciar en la transcripción siguiente :

"Artículo 115 - II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

T E S I S

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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

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

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

Es seguro que muchos de los servicios públicos que se apuntan, ya pertenecían a los municipios por decisión de la ley local; pero ahora no queda al arbitrio de ésta fijarlos, excepto que decida adicionar otros a aquellos que fija el mandato Constitucional Federal. De esta manera, desde nuestra particular opinión, la reforma enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos y predispone a los ayuntamientos a reforzar administrativamente la estructura municipal. Es así como, municipios de importancia relativa ya cuentan con un cierto número de "direcciones administrativas" especializándose en el servicio público que van a prestar. Podemos decir que la reforma trata en este campo, de precisar algo que no estaba contemplado el artículo original de 1917 en cuanto a los servicios públicos y que creemos se vierte en dos sentidos :

T E S I S

- La responsabilidad que le otorga en la administración directa de ciertos servicios básicos (fracc. III).
- La facultad que le es concedida para celebrar convenios con la Federación y los Estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia previamente federal o estatal.

En ambos casos la reforma pretende la descentralización de los servicios públicos. La facultad de convenir entre dos o más municipios sobre servicios públicos también está prevista. De la misma manera, otra materia que extiende el ámbito municipal es la relativa a la urbanización y así, la nueva fracción V faculta al municipio a participar desde la formulación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano. Esta disposición es particularmente importante dada, como ya apuntábamos, la necesidad de descentralizar la industria del país hacia la provincia pero de una manera regulada y que mejor que sea a través de una legislación al más alto rango como lo es a través de la Constitución misma.

"Artículo 115 V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

3) Carácter político del municipio.

Dentro de las reformas del artículo 115 Constitucional también se encuentra las que se refieren al ámbito político en las cuales se introduce una innovación: precisa las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración. El órgano competente para suspender a los ayuntamientos, declarar que han desaparecido y privar del mandato a alguno de sus miembros o renovarlo en él, es la legislatura local. Los motivos para fundar tales acciones serán determinadas por cada ley estatal. El acuerdo de las dos terceras partes de la respectiva legislatura y la garantía de audiencia son otros requisitos constitucionales, establecidos para evitar un proceder arbitrario en tan delicado asunto. Así lo previene la fracción I en su párrafo tercero :

"Artículo 115 I.parrf.3º .- Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y

T E S I S

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

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

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

Otro aspecto político de la reforma es lo relativo al principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos."Anteriormente se aplicaba sólo a los municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes o más".(41) El límite cuantitativo fue suprimido, por lo que, para la elección de cualquier ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional sea cual fuere el número de habitantes. Quedando asentado lo anterior en la fracción VIII del artículo 115 Constitucional :

"Artículo 115 VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Anteriormente los constituyentes de Querétaro tuvieron la visión de otorgarle un carácter político al municipio a través del artículo Constitucional correspondiente, es cierto que se ha reformado para darle un impulso real al desarrollo del municipio, sin embargo no podemos quitarle el mérito a aquellos legisladores que tuvieron el criterio para elevar a rango constitucional la institución del municipio. Dentro del carácter político del municipio nos encontramos también con regulaciones de aquellos tiempos y que le dan fuerza hoy en día, ya que esos postulados no fueron reformados. De aquellas fracciones podemos señalar la I, la III y la V.

El órgano ejecutivo de gobierno del municipio es el ayuntamiento, siempre lo ha sido, de 1917(42) a la fecha. Las

(41)RABASA, Emilio. CABALLERO, Gloria. Co. Op.cit. p.354.

(42)H. Congreso de la Unión.Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.1917-1990. Ed.T.G. de la N. 1990. p.37 a 141.

T E S I S

autoridades principales que integran este Órgano son : el presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos. No se refirió a estas autoridades la Constitución al entrar en vigor el 1º de mayo de 1917, sino hasta la reforma que sufrió en 1933 (D.O. 29 de abril de 1933).

Las tres autoridades, por mandato constitucional de elección popular directa, "y a partir de la reforma constitucional de 1933 se prohibió su reelección para el periodo inmediato".(43) Así lo preve en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución :

"Artículo 115 I parraf.2º .- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años. No se previene en la Constitución, se recoge comúnmente en cada una de las constituciones de los Estados. Las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la ley electoral que expide el órgano legislativo de los mismos Estados. Es muy precaria la autonomía política de los municipios, resultado principal de su todavía no conquistada autonomía económica.

En la constitución de cada Estado, se fijan los requisitos que deben reunirse para ser miembro de un ayuntamiento. De ese ordenamiento y de la ley orgánica municipal, nace la determinación de los jueces municipales, cuyas resoluciones están sujetas en su mayoría a la revisión del tribunal superior del Estado o, en su caso, por violación a las garantías individuales, a la de los tribunales judiciales federales a través del juicio de amparo.

La mayoría de los autores establecen y concuerdan que el municipio es una organización político-administrativa, por lo que, tanto lo político como lo administrativo tiene una importancia relevante y que inclusive sólo para efectos didácticos podríamos hablar de una separación de la institución municipal. Ahora bien, no

(43) NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit. p.2166.

T E S I S

podemos dejar de decir que no obstante los beneficios políticos y administrativos que la reforma reporta al municipio, su parte total es la relativa al aspecto económico. Porque la libertad y la autonomía municipales carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.

c) Análisis breve de algunos de los artículos constitucionales referentes al municipio.(*)

1. Artículo 3º Constitucional (LIBERTAD DE EDUCACION)
2. Artículo 5º Constitucional (LIBERTAD DE TRABAJO)
3. GARANTIAS CONSTITUCIONALES
4. Artículo 27º Constitucional
5. Artículo 31º Constitucional (OBLIGACIONES MEXICANOS)
6. Artículo 35º Const. (PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO)
7. Artículo 36º Const. (OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS)
8. Artículo 38º Const. (SUSPENSION DE PRERROGATIVAS)
9. Artículos 39º, 40º Y 41º Constitucionales
10. Artículos 32º Y 43º Const. (PARTES DE LA FEDERACION)
11. Artículo 73º Fracciones XXV, XXIX y XXIX-C.
12. Artículo 108º Constitucional (RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS).
13. Artículo 109º Fracciones I, II y III.
14. Artículo 111º Const. (SANCIONES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.)
15. Artículo 115º Constitucional (EL MUNICIPIO)
16. Artículo 116º Const.(ORGANIZACION DEL PODER PUBLICO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION).
17. Artículo 117º Const. Fracción VIII.
18. Artículo 121º Const. Fracciones I Y II.
19. Artículo 125º Constitucional
20. Artículo 127º Constitucional
21. Artículo 128º Constitucional
22. Artículo 130º Constitucional (SEP. EDO. - IGLESIA)

1. Artículo 3º Constitucional:

"La educación que imparta el Estado -Federación, Estado y Municipio- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia...."

Este primer párrafo del artículo 3º Constitucional es vital dentro para la comprensión y alcance del municipio dentro del sistema político nacional.

(*)Fuente: Constitución Pol. de los Estados Unidos Mexicanos. 1992.

T E S I S

Este párrafo marca como será la educación que imparta el Estado y cuáles son los objetivos que se buscan lograr con dicha impartición de la educación.

El punto pivote del texto está en que le reconoce al Estado la impartición de la educación; pero describe dentro del texto que el Estado es: Federación, Estados y Municipios.

Esta sola mención reconoce y justifica la inserción del municipio como parte integrante del Estado. Es más podemos referirnos al municipio como la unidad básica de división del Estado.

Si a este hecho tan trascendente para el municipio nos valemos de una técnica jurídica, entendida ésta como: "El conjunto de pasos para llegar a un resultado jurídico". Con la técnica jurídica sabemos que no importa donde se aplique, si seguimos los mismos pasos debemos alcanzar los mismos resultados.

En ese sentido, si aplicamos la técnica jurídica que hemos utilizado para explicar al Estado y a la Federación podemos aplicar esta misma técnica dentro del ámbito competencial municipal y entonces sacaremos como conclusión que el municipio es un ente dotado de personalidad, que forma parte de la estructura del Estado, que tiene una capacidad política, administrativa y económica y que es la unidad básica de división territorial.

Este artículo va un paso más allá puesto que considera como una facultad implícita (aunque a nivel constitucional este criterio implícito queda expreso) y el deber del municipio de impartir una educación y la obligación de reconocer esta garantía como fin instrumental para alcanzar los fines fundamentales del Derecho que son: Bien Común, Justicia y Seguridad Jurídica.

2. Artículo 5º Constitucional :

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que lo acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución Judicial.

(Continúa diciendo el 4º Párrafo)... En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección

T E S I S

popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale."

El artículo 5º Constitucional consagra la libertad del trabajo siempre que éste sea lícito. Es importante resaltar que en cuanto a los servicios públicos es obligatorio, como una limitación a la libertad de trabajo, o más bien, como una agravante a la prestación del trabajo el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Esta obligación más que limitar la garantía del trabajo obedece a reconocer la obligación y la responsabilidad que lleva la persona que es electa por elecciones populares o que ocupa un cargo concejil.

Lo anterior nos lleva a una conclusión lógica, por un beneficio común es lógico pensar que ni un presidente municipal que ocupa el puesto como resultado de una elección pueda desentenderse con la simple facilidad que le otorga esta garantía y desentenderse de los problemas y de una posible responsabilidad por su actuación dentro del cargo. El Presidente electo tiene que cumplir con un programa de actividades y tiene que hacerse responsable de los actos y todo esto como el resultado del compromiso adquirido al ser elegido por elección popular. Este compromiso ha sido el resultado del ejercicio de la soberanía de los ciudadanos del municipio de elegir a una persona para ejecutar los actos y los proyectos y dar seguimiento a los servicios planteados por la municipalidad.

Independientemente de la mención específica que hemos hecho de los artículos 3º y 5º Constitucionales; debemos de señalar que las garantías individuales fueron dadas para proteger al individuo de los actos de autoridad.

Sin profundizar mucho en la materia de las Garantías Individuales y de los actos de autoridad bien vale la pena hacer una breve referencia a los "fines del Derecho y los fines de las Garantías como instrumento para alcanzar los fines fundamentales y consecutivos, así como, el referirnos a problemas concretos y posibles soluciones prácticas".(44)

+ Fines del Derecho:

- Clasificación de los Fines del Derecho:

1. Fines Fundamentales;
2. Consecutivos;
3. Instrumentales.

(44) RODRIGUEZ MANZANERA, Carlos. Op.cit.

T E S I S

1. Fines Fundamentales:
a) Bien Común;
b) Justicia;
c) Seguridad jurídica.

a) Bien Común:

Se logra con el esfuerzo de dos o más seres humanos. Es aquello que se logra gracias a la intervención de dos o más seres humanos. Hay bien común desde el universal hasta el familiar; la justicia versa sobre el bien común.

Todos necesitamos del bien común, participamos en él y le aportamos algo, se deriva de la vida social. Es el más importante de los fines del Derecho.

b) Justicia:

+ Definiciones:

- Dar a cada quien lo que le corresponda (Ulpiano);
- Que cada quien haga lo que le corresponda (Platón);
- A cada quien según sus méritos.
- A cada quien según sus necesidades.
- A cada quien según su posición.
- A cada quien según su trabajo.

Problema de la Justicia: Su aplicación al caso concreto; La historia nos muestra que al aplicar el contenido cambiará la realidad. Estas dependen del caso concreto.

Aristóteles-> EQUIDAD Trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Es el primero de los principios generales del Derecho. Definición de equidad:

- Proporcionar justicia al caso concreto;
- Atemperar el rigor de la Ley;
- La Equidad es la justicia al caso concreto.

Recasens.- Las normas más perfectas son las individualizadas, sentencias, etc., son cuando el derecho se hace real y no las Constitucionales (Estas son abstractas y generales).

+ Clases de Justicia:

- 1.- Pública o General: La que se aplica a todo,

T E S I S

2.- Privada o Particular: Se aplica a los particulares:

2.1. Distributiva.- Le interesa quiénes son las personas entre las que se va a impartir la Justicia; como se va a distribuir la carga entre la gente.

Ej. Derecho Fiscal-> Paga más quien tiene más.

2.2. Conmutativa.- No interesa quiénes son las gentes sino lo que se permuta o lo que se cambia.

Ej. La relación entre delito y pena.

3. Justicia Social: Toda Justicia es social y es la que va dirigida a las clases desprotegidas.

La Justicia Real o verdadera es la que tiene un objeto depositario, lo demás será una idea de justicia y no el valor de Justicia.

c) Seguridad Jurídica:

La seguridad jurídica es el saber a que atenerse.

Toda persona tiene la confianza de que sus bienes, su familia, su persona no van a ser objeto de un ataque violento y en caso de que lo sean, la sociedad verá la forma de resarcir los daños y perjuicios que haya sufrido.

La Seguridad Jurídica presupone un orden jurídico y la Seguridad Jurídica supone a los otros fines del derecho.

+ Problemática de la Seguridad Jurídica:

1.- Choca con los otros fines del derecho.

Ej: Seguridad jurídica y Justicia. En el Amparo se sacrifica la Justicia por la Seguridad Jurídica. El Amparo es solo para unos cuantos.

2.- La multiplicidad de información. La seguridad jurídica supone que todos deben conocer las leyes, no puede alegarse desconocimiento de la ley. Entonces no hay seguridad jurídica pues la gente materialmente no conoce sus derechos, ni siquiera un abogado conoce todas sus leyes. Entonces nadie sabe a que atenerse.

- La seguridad social debe basarse en la justicia.

T E S I S

2. Fines Consecutivos: Es la consecuencia inmediata de que existan los anteriores (fines fundamentales) y son:

- a) Libertad
- b) Paz
- c) Igualdad, etc.

3. Fines Instrumentales: Medios para realizar los dos anteriores (fines fundamentales y fines consecutivos).

- a) Garantías Constitucionales.
- b) Garantías del Procedimiento.

Para el concluir este breve paréntesis vemos que las Garantías individuales son un fin, pero un fin de carácter instrumental; por medio de éste podremos alcanzar los fines fundamentales y consecutivos del Derecho.

3. GARANTIAS INDIVIDUALES:

En ese sentido debemos señalar que las Garantías Individuales son derechos que los mexicanos y que el Estado deben respetar, ya que en la medida que se dé este respeto se proyectará la Nación a alcanzar los fines fundamentales del Derecho.

Estas garantías, consagradas en nuestro documento constitutivo son un punto de apoyo de las actuaciones del individuo en sociedad y son un freno para el Estado de limitar su actuación y de respetar tales derechos de los individuos.

Si en el análisis del artículo 3º Constitucional dijimos que el Estado se dividía en Federación, Estado y Municipio; podemos concluir valiéndonos de un método lógico racional que toda la parte constitucional relativa a las Garantías Constitucionales deben de ser observadas por el Estado, y como el Estado se compone de Federación, Estado y Municipio, pues cada nivel debe respetar estas garantías dentro de su espacio de acción o circunscripción territorial y espacial de validez. Una manera más adecuada de dejar clara esta obligación municipal derivada de la interpretación y técnica jurídica es el siguiente:

- 1.- El Estado debe respetar las Garantías Constitucionales
- 2.- El Municipio es parte integral del Estado; Luego entonces;
- 3.- El Municipio debe respetar las Garantías Constitucionales.

Por lo anterior creemos más que referirnos a cada Garantía Constitucional conviene señalar a manera de resumen que

T E S I S

todas las garantías consagradas en la primera parte de la Constitución hasta el artículo 23 Const. menos 25 y 26, se tratan de garantías individuales que deben ser respetadas por el Estado en sus tres niveles.

Entonces tenemos a un municipio como parte integrante del Estado que tiene la obligación de respetar y fomentar las garantías como la educación, libertad de expresión, tránsito, trabajo, garantías del procedimiento, de igualdad, de petición, seguridad jurídica. El municipio no debe violar estas garantías y de hacerlo se da el amparo como una defensa que se tiene en contra del acto de autoridad.

Este amparo se puede oponer a la actividad o acto de un presidente municipal, ya que él también representa dentro de su circunscripción territorial a la autoridad y su quehacer se interpreta como un acto de autoridad.

4. Artículo 27º Constitucional :

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"... "Fracción VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

El Municipio será titular del desarrollo en materia urbana dentro de su jurisdicción. El desarrollo urbano del país corresponde a la Federación, los Estados y el Municipio, estos niveles de gobierno al través de la Ley Reglamentaria de Asentamientos Humanos, establecerán las adecuadas provisiones usos y reservas y destinos de tierras aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población.

El municipio desarrolla obras públicas además de tener la capacidad para adquirir dominios de la Nación, así como los necesarios para desarrollar los servicios públicos. Solo tenemos que aplicar el método lógico racional para establecer que del artículo 3º Constitucional se desprende que el Estado tiene tres niveles: Federal Local y Municipal; por lo tanto debemos de concluir que cuando la legislación se refiera al Estado como Nación se referirá al País, pero al hablar de Estado-Gobierno lo hace incluyendo los tres niveles. Cada nivel es actor dentro de su propia circunscripción territorial.

T E S I S

5. Artículo 31º Constitucional (OBLIGACIONES MEXICANOS)

- Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que los mexicanos o pupillos menores de 15 años concurran a las escuelas públicas además de asistir en el lugar y hora destinados por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir la instrucción cívica y militar.

IV. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

6. Artículo 35º Const. (PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO)

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tratar asuntos políticos del país;
- V. Ejercer el Derecho de petición.

Los mexicanos están facultados para intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos públicos. El Municipio es parte de ellos y es por eso que hasta él se extienden estas prerrogativas. Una vez más el alcance de lo anterior irá en función de su ámbito territorial.

7. Artículo 36º Const. (OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS)

I. Inscribirse en catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsistan; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

III. Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que les corresponda.

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Dentro de las obligaciones del ciudadano mexicano están contenidas las que deba desempeñar en el ámbito municipal, de ella sobresale la de emitir su voto, pues de él se desprende la voluntad popular que "elige" la estructura política de los órganos fundamentales tanto federales como locales y municipales y que además "escoge" al optar entre candidatos, partidos y programas como desea que se comporte ese cuerpo político.

T E S I S

8. Artículo 38º Const. (SUSPENSION DE PRERROGATIVAS)

- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36º. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la Ley.

El individuo no podrá gozar de los derechos que otorga el artículo 35º Constitucional, ya que perjudica la marcha de la democracia en este caso dentro del municipio. Un presidente municipal que no desempeñe su cargo no podrá ser votado para otro cargo de elección popular.

9. Artículos 39º, 40º Y 41º Constitucionales.

Art. 39: La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40º: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

Art. 41º: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Es la Soberanía que reside en el pueblo la legitimación que se da al estado y a la forma de gobierno. Esta soberanía debe de ejercerse para crear el Estado o para modificar la Constitución y la forma de gobierno; lo anterior según la tesis norteamericana que adoptamos.

México se constituyó en una república democrática, representativa y federal. Por lo que hace a la Federación compuesta por Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos a dicha Federación. La representación popular resulta del voto que se

T E S I S

hace para ejercer a las personas que integran el gobierno en sus tres niveles. Ejecutivo Federal, local y autoridades municipales.

El poder que ellos ostentan no es la soberanía; ya que ella está consagrada dentro de la Constitución, que faculta y da las bases de la organización política. Por lo que dichos ejecutivos ejercitan un poder público derivado del propio cargo que desempeñan.

Si nos vamos a la circunscripción municipal, serán los ciudadanos de los municipios, quienes mediante el voto, elijan a las personas que ocuparán los cargos públicos y quienes tendrán un poder público derivados de su investidura y de esta manera se cumpliría con los mandamientos Constitucionales de representación y de federalismo (aplicación del mandamiento en los tres niveles.).

10. Artículos 42º Y 43º Const. (PARTES DE LA FEDERACION)

Art 42º: El Territorio Nacional Comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Art. 43: Las partes integrantes de la Federación son los 31 Estados y una Entidad Federativa que es el Distrito Federal.

El Territorio Nacional incluye a las partes integrantes de la Federación; estas son los 31 Estados y una Entidad Federativa que es el Distrito Federal. Los municipios son la base de la división territorial y por tanto forman parte integral del Estado y por lo tanto deben considerarse para determinar la manera en que se conforma el territorio.

11. Artículo 73º Const. Fracciones XXV, XXIX y XXIX-C.

- Son facultades del Congreso:

XXV.- ...Dictar las Leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Los Estados y los Municipios, el ejercicio de la

T E S I S

función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República;

XXIX.- Para establecer contribuciones, sobre diversos asuntos y especiales sobre diversos productos.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27º de esta Constitución.

12. Artículo 108º Constitucional (RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS).

Son servidores públicos los representantes de elección popular, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y los Municipios.

13. Artículo 109º Constitucional, Fracciones I, II y III.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán leyes de responsabilidades de los servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidad:

- I. No se aplica esta fracción porque no comprende en el artículo 110 a los servidores municipales;
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida en los términos de la legislación penal.
- III. Sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, lealtad, eficiencia, que deban desempeñar en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.

Se entiende que afecta al municipio pues este artículo afecta a los empleados municipales, a los que desempeñan cargos o comisiones o que son representantes de elección popular como es el

T E S I S

caso del presidente municipal y de igual manera porque son servidores públicos.

14. Artículo 113º Const. (SANCIONES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones, y las sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurra así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Esto iría muy ligado a los comentarios anteriormente señalados.

15. Artículo 115º Constitucional (EL MUNICIPIO)

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Es sabida la enorme trascendencia de este artículo para la creación y funcionamiento del municipio, además de darle legalidad constitucional a esta institución, así como el impulso reciente con motivo de las reformas de que fué objeto en el año de 1983. En páginas anteriores hemos descrito la trayectoria constitucional de la institución municipal, sin embargo queremos hacer énfasis en la importancia que tiene este artículo en la vida del municipio, ya que es precisamente este mandamiento constitucional el que funda el funcionamiento y marca el lineamiento a seguir dentro de las facultades y atribuciones que se tienen para regir al municipio.

Infinita parece ser, de esta suerte, la gama de posibilidades que el nuevo municipio mexicano tiene abiertas; todas ellas, sin embargo, encuadradas dentro del marco legal que le procura el texto vigente del artículo 115 constitucional.

En efecto, el nuevo texto que, para el desarrollo del municipio en México, procura a éste (el municipio) nuestro vigente artículo 115 constitucional, resulta de una significación muy marcada; no solamente enriquece y ensancha el campo de acción municipal mediante las nuevas y variadas atribuciones que le reconoce, sino que parece ser, sin duda, la piedra y el motor fundamental para el logro de la plena descentralización de la vida nacional en la que estamos empeñados. Sin embargo, no todo es "miel sobre hojuelas"; llevar a la práctica todo el alcance constitucional del que se ha dotado al municipio es y ha sido una tarea muy difícil,

T E S I S

dado el sinnúmero de obstáculos con los que se ha encontrado el postulado "municipio libre" por no quedarse únicamente en un postulado de nombre, ficticio, imposible de realizar. Es así que, el reto continúa: otorgar al municipio a través del mandato constitucional, su verdadera jerarquía como tercer nivel de gobierno, buscando su pleno desarrollo individual, para así contribuir al desarrollo pleno de la Nación.

16. Artículo 116º Const. (ORGANIZACION DEL PODER PUBLICO EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACION).

Relativo a la organización del poder público en los Estados de la Federación:

VI. La Federación y los Estados podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios y de las funciones.

17. Artículo 117º Const. Fracción VIII.

- Los Estados no pueden en ningún caso :

VIII. Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas, productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

En relación al último enunciado del párrafo anterior podemos legitimar este deber en el plano municipal según la Fracción V del artículo 145 de la Constitución del Estado de Hidalgo que establece:

V. Es obligación del presidente municipal, rendir anualmente al ayuntamiento, el día 16 de Enero de cada año, un informe detallado sobre el Estado que guarda la administración pública municipal.

18. Artículo 121º Const. Fracciones I y II.

En cada Estado de la Federación se dará entera fé y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros:

T E S I S

I. Las Leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente no podrán ser obligatorias fuera de él.

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación. .

Las leyes de los Estados tendrán su aplicación en el ámbito territorial de éstos y como los Municipios son la base de división territorial de aquellos; se doble entiende que los Municipios deben observar tales leyes y que los reglamentos que creen lleven un mismo sentido sin contrariar esta normas jerárquicamente superiores.

19. Artículo 125º Constitucional.

Un individuo no puede desempeñar dos cargos públicos a la vez que sean de elección popular ni una de la Federación y otro de un Estado que sea también de elección.

Un ciudadano no puede desempeñar dos cargos de representación popular ya que habría una confusión de poderes. Ej: Un presidente municipal, no puede ser lo anterior y senador a la vez.

20. Artículo 127º Constitucional.

Los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de Egresos de la federación.

El presidente municipal y miembros del ayuntamiento son servidores públicos.

21. Artículo 128º Constitucional.

Todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

La Constitución del Estado de Hidalgo, artículo 139º, señala que los ayuntamientos electos se instalarán en Ceremonia Pública y Solemne. El Presidente entrante rendirá la Protesta de Ley en los términos siguientes:

T E S I S

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Hidalgo y la Ley Orgánica Municipal, así como las Leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente Municipal que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación, del Estado de Hidalgo y del Municipio de....., si así no lo hiciera que el pueblo me lo demande."

22. Artículo 130º Constitucional (SEPARACION ESTADO-IGLESIA)

"b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas; d) ...los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieran dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley".

Las autoridades, en ellas las municipales, no pueden entrometerse en la vida interna de las asociaciones religiosas. Pero le concede la facultad para tramitar los documentos probatorios del estado civil de las personas; dado el reconocimiento pleno de la secularización de la vida social, esta norma constitucional se establece para que la protesta de decir verdad sustituya al juramento religioso.

Se les restringe a los ministros religiosos la posibilidad de ocupar cargos públicos, al negarse la posibilidad de ser votados. Sin embargo, pueden votar, dado que hoy, la movilización para el voto está a cargo de partidos políticos y las características del voto: universal, secreto y libre, permiten la prohibición sin efectos negativos para la vida democrática del país.

d) Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas.

La relación de Federación - Estados - Municipios se encuentra regulada en la Constitución Política Federal en su artículo 40 al establecer la forma de gobierno, a saber, en una "República

T E S I S

representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos..., pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Bajo este supuesto constitucional, la fórmula federal mexicana es una distribución de competencias entre dos órdenes normativos: el orden nacional y el orden local, subordinados ambos a la Constitución.

Sin embargo, para nadie es oculto, atendiendo a lo antes expuesto, que el nuevo texto del artículo 115 constitucional, nos permite hablar válidamente de un nuevo federalismo mexicano; un nuevo federalismo que, en nuestro país integra al municipio no solamente a su estructura, sino a su evolución misma. Desde el 3 de febrero de 1983 ya no puede contemplarse más, al municipio en México, como una institución desligada de nuestro sistema federal; pues si hasta dicha fecha ambas estructuras corrieron separadamente, a partir de entonces su marcha ha de ser paralela; en mutua correspondencia y en recíproca interinfluencia.

"El nuevo federalismo mexicano ya no parece asumir tan sólo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer nivel de gobierno"(45): El municipal, que merced de su "nueva autonomía" conquistada en el nuevo texto constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal. El vigente texto de nuestro artículo 115 constitucional parece reencauzar al municipio mexicano dentro de un régimen federal al que por esencia pertenece, pero del cual había llegado a apartarse un tanto; las atribuciones que por él se le confieren, nos permiten hacer una equilibrada distribución de competencias entre los referidos tres niveles de gobierno.

Es cierto que conforme al nuevo texto del artículo 115 constitucional, efectivamente, el municipio mexicano adquiere atribuciones que antes no le habían sido conferidas, y que le llevan a la realización de una órbita competencial que cabalmente puede conjugarse con las que corresponden bien a las entidades federativas, o bien a la Federación, en la integración de un complejo y propio sistema federal. Podría decirse que este nuevo federalismo mexicano, responde al reclamo de descentralización de la vida nacional. Descentralización que exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. "Dicho proceso debe analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de la autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las instancias del gobierno constitucional".(46)

(45) SAYEG HELU, Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos. Ed. Inat. de Invest. Legal. México, D.F. 1984. p.137.

(46) Miguel de la Madrid. Discursos en Cancún, Q.Roo. 12 de marzo de 1983. Obr. cit. por Sayeg Helú. p.140.

T E S I S

Sin embargo, hay que hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad, tal como lo expresábamos en páginas anteriores; por una parte, el municipio es autónomo y libre, como lo menciona la Constitución; estas características son tanto en relación a la Federación como a la entidad federativa. Esto se deduce de las múltiples interpretaciones al artículo 115 constitucional ; pero la realidad es diferente, la mayoría de las veces la Federación adopta una actitud paternalista con relación al municipio después de haberlo abandonado, absorbiendo todas las cargas de ese ente político, siendo mucho más fácil la solución que no pocos tratadistas dan, de dejar verdaderamente libre al municipio para que tenga ingresos de donde le sea legalmente posible obtenerlos.

Ante la diversidad de municipios y de las mismas entidades federativas originados principalmente por su geografía, por su culturalización, por sus capacidades económicas y políticas y por su mismo grado de desarrollo, creemos positivo el criterio en el sentido de guiar la distribución efectiva de competencias entre Federación, estados y municipios de que, lo que no ejecuten bien los municipios lo haga el gobierno del Estado, y solamente aquello que no puedan hacer bien los Estados, lo realice el gobierno general. Tratando siempre de tener un desarrollo armónico en todas las entidades federativas y en los municipios; procurando el bienestar para todos.

- PARTE CUARTA.- ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO.

- 1.- Crecimiento de la población (explosión demográfica) como problema central del municipio.
- 2.- Competencia actual del municipio.
- 3.- Intervención del municipio en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.
- 4.- Administración municipal.
- 5.- Los servicios públicos municipales.
 - a) Concepto y acepciones del servicio público.
 - b) Clasificación técnica de los servicios públicos.
 - c) Forma de prestación de los servicios públicos municipales: directa o municipalizada o concesionada.
- 6.- Hacienda pública municipal.
 - a) Diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario.
 - b) Potestad y competencia tributaria.
 - c) Alcances y límites constitucionales de la potestad tributaria.

- PARTE CUARTA.- ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO.

1.- Crecimiento de la población (explosión demográfica), como problema central del municipio.

Cuando el país perdió los territorios del norte a manos de los Estados Unidos de América se señaló que uno de los principales motivos fue la falta de población en aquellos lugares, así como la falta de representatividad del gobierno mexicano ante la escasa gente que habitaba dicha zona. Así se perdió Texas y después más de la mitad del territorio mexicano básicamente en su parte norte. (Tratado de Guadalupe 1848).

Posteriormente, uno de los criterios para otorgar la creación de los municipios fue la necesidad de disminuir la desmedida extensión territorial, resultando hasta la fecha más de 2000 municipios (2378) cimentados a lo largo y ancho del país. Quien se atrevería a pensar en el siglo pasado, cuando sucedieron los mencionados hechos, que un siglo después el conglomerado poblacional resultaría un grave problema para el desarrollo no solo del país en sus niveles estructurales, sino simple y sencillamente para el individuo que habita dichos centros de población, donde en unos se carece de las mínimas oportunidades de subsistencia económica, en otros, de servicios públicos o de servicios médicos indispensables, en algunos más, carencias de tipo educacional o de empleo, o en algunos otros, el entorno ecológico es el más afectado; en resumen, donde las condiciones de vida no son las apropiadas para el bienestar del individuo tanto en cuestión de salud como en cuestión económica.

La aceleración y persistencia de altos índices en el crecimiento poblacional, aunada a muy diversas influencias, tales como el logro de mejores circunstancias en la forma de vida, y la consecución de niveles más aceptables en la higiene pública y la medicina han generado una amplia gama de necesidades y actividades, que naturalmente inciden en el entorno comunal. Habiendo casi desaparecido en algunas latitudes los problemas demográficos atribuibles a la guerra y a la escasez o ausencia de medicamentos y alimentos, se nos presentan hoy en día, localidades y ciudades superpobladas que exigen estructuras de poder cada vez más complejas y eficaces en la solución, alivio y respuesta a sus prioritarios requerimientos, que muy a menudo quedan insatisfechos o parcialmente cubiertos por los municipios, a causa de la compleja realidad que encaran.

La palabra demografía viene del griego *demos* = pueblo, y *graphos* = tratado, estudio. Se trata por lo tanto, de todos los problemas relativos a la población: su asentamiento, sus movimientos, su aumento, su decrecimiento, etc.

T E S I S

En nuestros días la demografía ha cobrado una importancia creciente, debido a los inesperados, sorprendentes, casi terroríficos aumentos de la población del mundo. Este aumento de población que en nada se parece a los normales aumentos que ha tenido la población humana en todos los tiempos, ha adquirido un carácter de cosa incontrolable que ha provocado, con justa razón, el adjetivo de explosivo y dadas las consecuencias que trae consigo, es calificada como el máximo terror del futuro. Así pues, podemos decir que la explosión demográfica es uno de los principales problemas del municipio mexicano, como primer contacto que tiene la sociedad con su gobierno, y como primer órgano al cual se le pide la resolución de los problemas de necesidad y mejoramiento de la calidad de vida.

Creemos que la situación por la que pasa el excesivo aumento de la población, así como el de los núcleos de población, en especial los que se crean de una manera desordenada, sin ninguna planeación, sin ninguna observancia hacia la ley, son de los problemas centrales del municipio. Si hablamos exclusivamente de servicios públicos, notamos la falta de ellos derivados de las múltiples carencias con las que se cuentan en la mayoría de los municipios mexicanos en cuanto a infraestructura para poder ponerlos en operación. Y cuando al fin se ponen a funcionar las carencias que tenían años de no ser solucionadas, se presentan otros problemas que tomaran algún otro tiempo para ser solucionados; a causa de alguna u otra manera derivados del aumento poblacional. Por ejemplo, cuando al fin se pone en marcha el servicio de agua potable en alguna comunidad, la población ha crecido a tal grado que es insuficiente ese servicio. Otro, cuando se inaugura el alumbrado en un sector del municipio en otro sector se vive a oscuras debido a un asentamiento irregular o a lo que se llama "paracaidismo". O cuando se dispone de un servicio de limpia y no se puede cubrir con la totalidad del servicio pues se carece de elementos para poder proporcionar dicho servicio debido al exceso de población.

Supongamos que el municipio estuviera dotado de recursos para poder hacer frente a todos los requerimientos que la población en un determinado momento demande, aún así se requiere de una constante planeación urbana, del mejoramiento socioeconómico y cultural de sus habitantes, de un alto sentido de cooperación vecinal, y por supuesto de una completa observancia de la ley a nivel general para que la población no rebase a los municipios, a su administración y a su capacidad de respuesta.

Demográficamente, los municipios varían mucho y no existe en la Constitución Federal una base que señale cuál sería el mínimo de habitantes para la erección de un municipio. Sin embargo, el factor población ha sido utilizado en diversos países para determinar la existencia del municipio o la erección del mismo. En México sólo en algunas de las legislaturas locales se señala la base numérica para la existencia de un municipio (Chiapas 1000 habs., Puebla 3000 habs. etc.), así como, cuando una comunidad que se pretenda constituir como municipio esté integrada por un determinado número de

T E S I S

habitantes permanentes, por lo que en nuestro país tenemos una diversidad de municipios en cuanto a su número de habitantes; encontramos municipios con muy baja población y otros con una gran densidad demográfica como los grandes municipios urbanos de Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Veracruz, León, Naucalpan, Ciudad Nezahualcóyotl y las demás capitales de las entidades federativas.

En el municipio se dan, a escala local, todas las expresiones de la vida colectiva y, sin excepción, los problemas que confronta la sociedad. Ahora las municipalidades han comenzado a superar su anemia demográfica (que también resulta un problema), pero no obstante ello, "muy poco porcentaje de los municipios cuenta con población suficiente para dar impulso al régimen local"(47). Sin embargo, como resultado del aumento de población y de nuestro proceso histórico, que plantean cada vez mayores exigencias en la vida local, aparecen, paralelamente, crecientes demandas para un más amplio desarrollo de los servicios públicos municipales y que, lamentablemente, en muchos de los municipios han sido rebasados precisamente por la explosión demográfica.

El aumento de población es irremediable, pero lo que no podemos permitir es que se dispare de una manera caótica, que nos produzca un sin fin de dificultades derivadas de la falta de planeación de las ciudades. Tenemos la imperiosa necesidad de prever el futuro. Es cierto, hay muchas ciudades que todavía no sufren de los problemas que enfrentan las grandes ciudades, sin embargo, tarde o temprano esos pequeños municipios se poblarán cada vez más, y no se necesita ser prestidigitador para saberlo. ¿Por qué no tomar el ejemplo de la gran ciudad de México con todos sus errores de planeación y de sus consecuencias tan graves que conlleva con ello, para planear el desarrollo de las otras grandes ciudades, pero todavía menores en su magnitud ?; y no se diga de las medianas o de las pequeñas. La ciudad dinámica que hemos creado en nuestros días no funciona adecuadamente. Cada día que transcurre causamos perjuicios a la naturaleza. El hombre se encuentra en un ambiente que escapa a su control directo. La sociedad destruye los valores que había establecido en tiempos pasados, sin que haya creado aún nuevos valores que sustituyan a aquellos y proporcionen análoga satisfacción al hombre.

Arnold Toynbee en su libro "ciudades de destino", describe ejemplos de la contradicción en que vive el hombre, en uno de ellos dice que las distancias se van haciendo irracionales. "Incluso podríamos decir que el hombre se encuentra en la siguiente situación paradójica crea vehículos capaces de desplazarse a mayores velocidades, pero él se encuentra cada vez más alejado del centro urbano. Cuanto más rápidos son dichos vehículos, más tiempo le cuesta al hombre desplazarse al centro ciudadano, el simple hecho de que hoy atravesemos las grandes zonas metropolitanas a una velocidad media de

(47) OCHOA CAMPOS, Moises. La Reforma Municipal.
Ed. Porrúa. México, D.F. 1985 4ªed. p.418.

T E S I S

15 kilómetros por hora en automóvil, o sea, a la misma a que se hacía a principios del siglo utilizando caballos y carruajes, demuestra lo irracional de los sistemas que estamos desarrollando, nuestra falla se debe a que todo se halla en transformación continua y, pese a que las ciudades son dinámicas, tratamos de resolver sus problemas como si fuesen estáticas".(48) Se pierden demasiadas horas-trabajo, al mismo tiempo que se elevan los niveles de contaminación.

El pasado 15 de diciembre de 1992, los presidentes municipales del Estado de México rindieron sus respectivos informes de funciones de gobierno que por mandato de la Constitución local les correspondía dar. En ellos observamos claramente los avances logrados, pero fundamentalmente, la problemática que se vive en cada uno de los municipios. Situaciones como escasez de recursos y conurbación, demanda de servicios públicos, seguridad pública y crecimiento desordenado, falta de urbanización y descuido de la ecología, necesidad de una desincorporación de la administración municipal y a la vez de los servicios públicos municipales, ambulante. Todas ellas derivadas de la excesiva población que existe en algunos de ellos, de la demanda que ello ocasiona y de la poca capacidad de respuesta que tienen las administraciones municipales para otorgar lo que la población requiere. O situaciones alarmantes como la que expresó Mario Ruiz de Chávez, presidente municipal de Naucalpan de Juárez cuando propuso que el mencionado municipio fuera declarado área de saturación urbana, aún sin embargo, cuando esta categoría no existe aún en la ley.

En la fracción quinta del artículo 115 Constitucional se establecen los principios generales del desarrollo urbanístico del municipio mexicano. Salvador Valencia Carmona hace un estudio de dicha fracción en el año de 1983, la cual queremos reproducir en dos de sus párrafos. Valencia decía lo siguiente:

" Tiene la fracción V el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los graves desafíos que plantean el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano; ahora están facultados para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de las reservas territoriales y en lo relativo a la regularización de la tenencia; en fin, para otorgar licencias y permisos para construcciones, como en la creación de zonas de reserva ecológica.

Si se llega a aplicar de un modo cabal esta fracción puede entrañar una auténtica revolución en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial

(48) TOYNBEE, Arnold. Ciudades de Destino.
Ed. Aguilar. Madrid. 1968. p.336.

T E S I S

y a veces caótico. Es doloroso en este sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la ciudad de México, triste ejemplo donde la imprevisión en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes hieráticas ante lo irresistible las más de las veces, han conducido a conurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en Guadalajara, Monterrey y otras ciudades importantes del país que de no enfrentarse con energía harán nuestras urbes inhabitables. Ojalá este precepto no quede solamente en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público requieran unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria, y luego produzcan una modificación sensible en la realidad urbana del país". (49)

Creemos que Valencia explica claramente lo que representa el reto municipal en este ámbito, ya que hoy en día siguen los mismos problemas, y sin duda hasta en mayor escala, que hace 10 años. El crecimiento urbano de las ciudades, según ya lo han señalado algunos autores, rompe con muchos de los criterios históricos en relación al municipio y su gobierno, pues ya no es la relación familiar y el caso urbano de una ciudad, sino una serie de polos de habitación conurbados, y no sólo esto, sino también áreas de comercio, industria, que se van extendiendo en lo que podríamos llamar de mancha urbana sobre áreas agropecuarias y forestales y la integración de zonas metropolitanas conurbadas en varios municipios.

El economista inglés Robert Malthus en la teoría que lleva su nombre (malthusianismo) señalaba que la población aumenta en progresión geométrica (1,2,4,8..) y esta condenada a la muerte y al empobrecimiento progresivo, ya que los medios de subsistencia sólo aumentan en progresión aritmética (1,2,3,4..). No creemos que este muy alejada de la realidad, ya que vemos cotidianamente que se cumple en varias regiones del mundo y el hombre, a pesar de todos sus esfuerzos, no puede superar la falta de condiciones adecuadas de subsistencia que ello implica. Además de irse comiendo con su aumento poblacional las áreas verdes, campos sustituyéndolos por construcciones urbanas para su habitación o para su desarrollo laboral.

Aunque señalemos al crecimiento poblacional como fenómeno demográfico y éste como problema central del municipio, dicha característica es irreversible. Es decir, el fenómeno demográfico siempre existirá, por lo que debemos de crear las estructuras necesarias para poderle hacer frente en todas las facetas que representa este reto para el hombre contemporáneo. Municipios sólidos

(49) VALENCIA CARMONA, Salvador. La Nueva Estructura Const. Municipal. ps. 227 y 228. Obr. cit. por Sayeg Holú p. 128.

T E S I S

y con mayores argumentos para responder de manera acertada a las demandas poblacionales. Planificación de las ciudades medianas y pequeñas para su desarrollo ordenado tomando en consideración los ejemplos de las grandes ciudades y en especial de la ciudad de México.

Ante lo irreversible de este problema tenemos que voltear los ojos hacia la capacidad de nuestro sistema político para poder solucionarlo. Los municipios en primera instancia son los que deben de demostrar una capacidad administrativa para hacerle frente, sin embargo, en algo que trataremos posteriormente, la mayoría de nuestros municipios no cuentan con las infraestructuras necesarias para acometer con acierto la problemática. Ante ello, el maestro Acosta Romero considera que "la estructura municipal se amplía sensiblemente como consecuencia de las reformas en aquellos municipios que por importancia geográfica, demográfica, política y económica lo requieran, pero que, a menos que en muchas entidades se logre la educación ciudadana para la fusión o asociación de municipios, la administración pública municipal seguirá padeciendo y seguirá siendo ineficaz e insuficiente. Creo que no es posible comparar los grandes municipios urbanos de Guadalajara, Jalisco, Naucalpan, Nezahualcoyotl, del Estado de México, Tijuana, B.C., con los municipios rurales, por ejemplo del Estado de Tlaxcala, Oaxaca o algunos municipios de la huasteca en los Estados de Veracruz, Hidalgo o San Luis Potosí."(50)

2.- Competencia actual del municipio.

Uno de los temas también centrales en el conocimiento teórico del municipio, lo constituye sin duda alguna, el análisis de su competencia. La competencia expresa lo que la administración puede hacer con respecto a los particulares; señala los fines que ella puede atender en el empleo de un poder capaz de subordinar o desplazar a los intereses privados. Por otra parte "la competencia significa el reparto entre todas las administraciones públicas del cumplimiento de los fines públicos; expresa lo que a cada una de ellas le corresponde llevar a cabo".(51)

Los teóricos señalan como criterios de clasificación de la competencia, los siguientes:

- a) El objetivo: Cada órgano tendrá una competencia limitada al cumplimiento de determinados fines del Estado.
- b) El funcional: Competencia por razón de grado. La organización

(50) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p.602.

(51) RENDON HUERTA, Teresa. Op. cit. p.174.

T E S I S

administrativa se integra verticalmente, culminando en un órgano supremo, debajo del cual existen los órganos de rango inferior. Es una competencia estructurada piramidalmente.

c) El territorial: El Estado se encuentra en la necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio. El territorio es un límite de hecho a la actividad, que por razón de materia o de grado, está atribuida al órgano.

Existen una serie de términos referentes a describir (en Derecho Administrativo) la actividad que les corresponde realizar a los órganos administrativos, entre ellos contamos a :

- **Función** : Debemos identificar las funciones con la triple manifestación del poder del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial.

- **Atribución** : Se da cuando el orden jurídico establece la porción de competencia que le corresponde a un órgano.

- **Competencia** : Es el conjunto de funciones que debe realizar la entidad pública y asimismo la expresión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad.

- **Facultad o legitimidad** : Es la posibilidad que tiene la entidad pública de actuar conforme a derecho.

- **Obligación** : Cuando el Estado se comporta como sujeto activo, esto es, cuando la obligación es cumplir y hacer cumplir sus fines; o cuando encontramos al Estado como sujeto pasivo, es decir, cuando la obligación se deriva de la institución jurídica de la responsabilidad (responsabilidad de sus acciones).

Concretando esta terminología, podríamos hacer la siguiente proposición, sin que llegue a ser categórica, : El orden jurídico atribuye al Estado una competencia; ésta se integra y exterioriza por *funciones*, en virtud de esa *competencia*, el Estado está *facultado* o legitimado para cumplir sus fines y *obligado* a hacerlos cumplir.

El municipio en nuestro sistema jurídico, es considerado como el tercer nivel de gobierno, su competencia es fijada a través de disposiciones normativas, tanto de especificaciones concretas de acción (lo que debe y no debe hacer), como de enunciaciones de tipo general (donde se deja en manos del ente público la facultad de declarar que fines son públicos), es decir, un sistema mixto, donde la manera de ejercer dicha competencia es a través de una forma de colaboración orgánica, esto es, que el municipio debe conocer de un número indeterminado de asuntos en coordinación con las Entidades Federativas y con la Federación.

T E S I S

Sobre el territorio mexicano encontramos 2378 municipios, cuya distribución no es uniforme ni proporcional al número de Estados, sino que depende de las circunstancias históricas y socio-políticas. A los municipios se les da la categoría de urbanos o rurales, y según esta distinción, tienen funciones que son peculiares a cada uno de ellos y funciones que son comunes a los municipios urbanos y rurales. La competencia que se les fija a los municipios se encuentra determinada primeramente por la Constitución Federal a través de diversos artículos contenidos, ya sea en su parte dogmática, como en la parte orgánica; ahí encontramos menciones a la institución municipal, y decimos menciones, porque en algunos artículos no hay precisión ni desglose de facultades. En la parte tercera de este trabajo profesional, encontramos una breve referencia de los artículos constitucionales referidos al municipio(52) que marcan dicha competencia constitucional, en especial el artículo 115 de la Ley Fundamental.

En segundo término, la competencia municipal se rige en cada Entidad Federativa por su respectiva Constitución Política, en que se determina el número de municipios que integran el Estado, lo relativo al gobierno municipal y en general, a las materias y funciones que les corresponde desarrollar, pero "que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".(53)

En tercer lugar, el Poder Legislativo de cada Estado expide una ley llamada Ley Orgánica Municipal, en la cual se halla un desglose más detallado de la competencia comunal. Es una ley reglamentaria en que se contienen fundamentalmente preceptos conducentes al establecimiento, organización, funciones e integración del ayuntamiento. También aquí podemos contar, a los reglamentos que expide o debe expedir cada ayuntamiento (bando de policía y buen gobierno; reglamento interior del ayuntamiento; de la administración de servicios públicos; de obras públicas).

Habiendo establecido de manera teórica lo que representa la competencia del municipio, es claro que su competencia de manera práctica se encuentra limitada por la autoridad absorbente del Estado y de la Federación. Se puede decir que, no se ha reconocido la existencia natural y libre de las poblaciones. Al respecto Juan M. Vázquez afirma que la mayor libertad posible de los municipios " es una necesidad de salud, de mejora y de bienestar para las poblaciones, porque así pueden llenar pronto y en proporción a sus recursos, los deberes de cada una de las localidades; la libertad municipal viene a dejar a las poblaciones, libre de la intervención de la autoridad superior, reconoce la existencia natural de una gran familia, y deja libre la producción de todos estos centros. Y así como la intervención de la autoridad en los actos de cada uno de los individuos y de las familias, sólo producirá el quietismo y cegaría

(52) V. infra. P.III.

(53) Art. 41 Conet. Federal.

T E S I S

las fuentes naturales de producción, así la presión en los municipios produce iguales resultados".(54)

Creemos que la administración municipal debe funcionar de manera más expedita, certera y eficaz; para ello, se le deben dar funciones y atribuciones, para que su ámbito de competencia se amplíe, en la medida que el cuidado de esas jurisdicciones lo requieran; dejando que las autoridades locales resuelvan, sin ser capaces para ello (no olvidar la diversidad de los municipios), la mayor parte de su problemática, en vez de las autoridades centrales.

Basándonos en los tres términos antes descritos donde se otorga la competencia municipal, a continuación expondremos una guía general y no perfecta, del contenido de dicha competencia, especificando que al municipio es un nivel de gobierno y que dentro de nuestro sistema se encuentran delimitadas sus funciones :

I. Ejercicio de la Función Legislativa : Expedición de reglamentos y disposiciones internas. Bando de Policía y Buen Gobierno.

II. Ejercicio de La Función Judicial o Sancionadora : Juzgados calificadores y del poder de la policía municipal.

III. Ejercicio de la Función Ejecutiva o Administrativa :

1. Control del patrimonio municipal.
2. Regulación del sistema económico y financiero del municipio.
3. Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo sus modalidades.
4. Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.
5. Realización de obras públicas de: urbanización, equipamiento infraestructura y diseño.
6. Promoción de actividades artesanales e industriales: organizando campañas para aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Ferias, concursos, exposiciones, etc.
7. Vigilancia.
 - a) En materia de propiedad, lo relativo a construcciones.
 - b) De edificios en vía pública. Reparación o demolición de edificios que amenazan ruina.

(54)VAZQUEZ, Juan M. Curso de Derecho Público. p.183.
Obr. cit. por Rendón Huerta p.210.

T E S I S

- c) En materia sanitaria: salubridad urbana. Represión de la especulación ilícita. Protección a la salud, cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.
 - d) De las costumbres: moralidad pública. Corrupción sexual, su prevención y represión. Juegos. Espectáculos públicos, censura teatral, etc.
 - e) En materia del trabajo: Atribuciones en relación con horarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia del cumplimiento del art. 123 Const. Federal.
 - f) En materia de educación.
 - g) En materia de cultos.
8. Fomento de la actividad cultural: escuelas de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, etc.
 9. Incremento de la asistencia social. Para el niño, el anciano. Represión y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.
 10. Regímenes de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del municipio. Organización y coordinación del servicio. Terminales o centrales.
 11. Regulación sobre el uso de la vía pública.
 12. Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, casetas de teléfonos, lavaderos, piletas, hidrantes, postes para la colocación de propaganda política o comercial, etc.
 13. Medidas de protección y educación peatonal: señalizaciones, descansos, etc.
 14. Auxilio en la prevención de la contaminación: ruido, aire, agua, etc.
 15. Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.
 16. Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.
 17. Participación en materia de asentamientos humanos.
 18. Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal.

T E S I S

3.- Intervención del municipio en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Existen tratadistas que consideran de que los municipios están dotados de poder municipal y que para su ejercicio requiere de tres funciones básicas prioritarias, que se complementan y desarrollan armónicamente en la tarea de gobernar a la comunidad local. Dichas funciones son las relativas a las tareas legislativa, ejecutiva y judicial. La más clara dentro del esquema municipal es la ejecutiva representada por la competencia que tiene el municipio y que es representada por la figura del presidente municipal a través de sus acciones de gobierno. Las funciones legislativa y judicial no están bien determinadas y existen teorías contradictorias en relación a la existencia o no de las mencionadas funciones a nivel municipal. No queriendo adoptar una actitud extremista, pero lo poco que hemos conocido de la institución con toda proporción guardada, nos lleva a proponer que siendo el municipio un nivel de gobierno, nuestra legislación debería de establecer en forma clara y reconocer las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de los municipios, como se otorga a la Federación como primer nivel de gobierno, y como se otorga a las Entidades Federativas como segundo nivel. Desde luego, sabemos que para ello, los municipios deben de crecer de una manera más uniforme, no sólo a través de su estructura política y administrativa, sino también por medio de los hombres de la comunidad local, demostrando capacidad para lograr que dicha proposición se llegue a concretar. Ante la diversidad de municipios determinados por su importancia, creemos difícil que se pueda dotar de estas facultades a los gobiernos locales.

- La función legislativa :

Nosotros pensamos que la función legislativa se da en el municipio como una potestad delegada por parte del poder legislativo hacia el ayuntamiento. Es decir, la facultad municipal de dictar reglamentos; ya que según se sostiene, el carácter de tal, es el ejercicio de una facultad no propia o immanente a la mecánica de nuestro nivel de gobierno, sino delegada por el poder originario (poder legislativo) quien "cede" u otorga una parte del mismo al municipio a través del ayuntamiento para que lo ejerza.

La fracción II del artículo 115 Constitucional nos da la idea de que los ayuntamientos tienen una función legislativa, ya que el mencionado precepto establece lo siguiente : ". Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Sin embargo, hubiera sido preferible que esta facultad se conservara en toda su amplitud y que como soporte se hubiera establecido la creación de un órgano de consulta y asesoría técnica, que asumiera la orientación del cuerpo edilicio. Es decir,

T E S I S

como obvio es que la experiencia de los ayuntamientos en la elaboración de los reglamentos, es muy escasa, la facultad de expedirlos está limitada en el texto constitucional, al circunscribir su ejercicio a "las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados", lo que claramente indica que las legislaturas señalaran el qué o sea, la materia e indicarán el cómo o sea, la forma.

"El ayuntamiento como cuerpo deliberante, colegiado y legislador, tiene competencia para expedir bandos, reglamentos sobre materias que se comprenden dentro del ámbito de la municipalidad y los reglamentos internos para el mejor desarrollo de las actividades referentes a su régimen administrativo".(55) Consideramos que es necesario establecer un procedimiento para la elaboración de un reglamento que comprenda las siguientes fases : 1) iniciativa; 2) discusión; 3) aprobación; 4) sanción; 5) publicación y 6) iniciación de su vigencia. Como se lleva a cabo por parte de los órganos legislativos, ya sea por el Congreso de la Unión o por los Congresos Locales.

La legislación propiamente municipal o sea la que puede expedir el ayuntamiento, recibe diversas denominaciones, algunas de ellas se han conservado a través del tiempo e identifican plenamente su origen, entre ellas están los documentos llamados " ordenanzas ", " bandos " y "reglamentos".

Hablar de ordenanzas municipales, es referirse al conjunto de órdenes sobre materias específicas, que deben ser acatadas por la agrupación comunal, sus implicaciones no son muy amplias, dado que excluyen de su texto, preceptos sobre facultades y organización, esto es en gran parte, la causa de que actualmente no sea usual ni frecuente encontrarnos con ordenanzas propiamente dichas.

Bando es el anuncio público de una cosa, por ejemplo de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada o por voz del pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo;- y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente. De ahí que se llamen " bandos (edicto) de policía y buen gobierno".

"El reglamento desde el punto de vista formal el reglamento es una decisión ejecutoria tomada por el poder Ejecutivo, y , desde el punto de vista material, se caracteriza por contener disposiciones de carácter general e impersonales que se oponen por ello, a los actos administrativos no reglamentarios. Por consiguiente se puede decir que, desde el punto de vista material, el reglamento

(55) OCHOA CAMPOS, Moisés. Op.cit. p.401.

T E S I S

es un acto de naturaleza legislativa y desde el punto de vista formal, de naturaleza administrativa".(56)

En síntesis, creemos que, la función legislativa municipal se desarrolla por la Legislatura local y por los ayuntamientos, con base en el artículo 115 fracción II, segundo párrafo (57), y fracción V en su última parte que establece "... Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". Su producción recibe diversos nombres como son los de : ordenanzas, leyes, bandos y reglamentos, que tienen vigencia en el área territorial del municipio y su importancia es de primer orden, pues regula todo el ejercicio de la competencia municipal.

- La función ejecutiva :

El ejercicio preponderante de esta función, radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor, llamado presidencia municipal, y cuyo titular es, evidentemente, el Presidente municipal o Alcalde.

La expansión de las ciudades, el crecimiento demográfico y sus consecuentes necesidades a satisfacer, han determinado que no sea exclusivamente el alcalde, quien desempeñe las tareas administrativas, por la innegable imposibilidad material y por razones de orden práctico, la presidencia cuenta con una organización administrativa interna, cuyos quehaceres se diversifican de acuerdo a ramos concretos. El tamaño de la burocracia municipal, depende en gran medida de factores presupuestarios y de la complejidad de los requerimientos de la población.

El Derecho Administrativo es el encargado de regular las actividades de esta función; a través de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función. Las funciones ejecutivas del Presidente municipal se pueden clasificar de la siguiente manera :

- Gubernativas o Políticas :

- a) Sancionar y publicar los reglamentos.
- b) Representar a la municipalidad.

(56) DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. p.226.

Ob. cit. por OCHOA CAMPOS p.401.

(57) V. infra. p.72.

T E S I S

- c) Presidir e intervenir en los debates del ayuntamiento.
 - d) Coordinar las relaciones con las autoridades estatales o federales.
 - e) Dictar políticas y normas de observancia general dentro de la organización burocrática del gobierno municipal.
 - f) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones relacionadas con el municipio, tanto estatales, como federales.
- Estrictamente Administrativas :
- a) Llevar a cabo el control de los servicios públicos, pudiendo delegar esta facultad en alguna otra autoridad.
 - b) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento.
 - c) Nombrar a los empleados municipales.
 - d) Imponer las sanciones o medidas correctivas a los empleados por incumplimiento en sus labores, indisciplina, o cualquier otra falta cometida en ejercicio de sus tareas.
 - e) Cuidar de la correcta aplicación de los ingresos y asimismo del ejercicio presupuestal.
 - f) Llevar el control de los bienes que integran el patrimonio municipal.
 - g) Informar sobre sus gestiones y actividades.

Estas son a grandes rasgos, las funciones del presidente municipal. Facultades que le son otorgadas por las constituciones locales y principalmente por las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. Dentro de las funciones ejecutivas no existe la confusión predominante de las otras dos funciones, ya que el órgano ejecutor de las disposiciones municipales otorgadas a través de su competencia, es el presidente municipal o en su defecto el ayuntamiento. El artículo 115 Constitucional fundamenta esta función.

- La función judicial :

Es difícil establecer si existe la función judicial a nivel municipal, la constitución no lo fundamenta específicamente. Sin embargo, podríamos referirnos a la existencia de dicho poder cuando no la estamos equiparando a la actividad de los juzgados municipales, sino cuando aludimos al cometido de imponer sanciones administrativas, por infracciones o faltas a los reglamentos del municipio.

T E S I S

La maestra Rendón nos dice al respecto que " aún cuando en estricto sentido jurídico es incorrecto equiparar una función meramente administrativa - como es la calificación e imposición de sanciones por contravención a los reglamentos municipales-, a la función jurisdiccional, hemos de justificar nuestra postura en el hecho de que el municipio ejercita una función que materialmente es posible considerarla como judicial; ya que para imponer sanciones - sin importar su índole - es absolutamente necesaria la existencia de un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".(58)

El artículo 21 Constitucional señala que "... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...". Por lo anterior, el mencionado artículo faculta a las autoridades administrativas y entre ellas, al municipio, imponer sanciones pecuniarias (multas) y privativas de libertad (arresto hasta por 36 horas), sanciones que por su trascendencia deben aplicarse por un órgano imparcial, que de acuerdo a las pruebas, a las circunstancias en que se cometió la infracción y a las condiciones particulares del infractor, sean individualizadas.

Como se ve la función judicial municipal no se encuentra definida. Los tribunales sancionadores o más comúnmente llamados tribunales calificadores, son los más cercanos a la función judicial sin que se considere oficialmente su desempeño dentro de este rubro. Estos tribunales que ya existen en algunos municipios, generalizando tienen como principales funciones, el conocimiento y sanción de las contravenciones (infracciones) establecidas en los reglamentos municipales, allegándose de las pruebas idóneas para lograr el exacto conocimiento de las infracciones, condiciones de comisión de las mismas y la correspondiente responsabilidad, ordenar la reclusión de quien mereciendo sanción pecuniaria no exhiba el monto de la misma, realizar la calificación de las infracciones cometidas ajustándose a las normas establecidas, amonestar cuando la contravención no merezca pena pecuniaria, ordenar que se expidan los recibos y se envíe a la tesorería municipal el monto de las multas impuestas y delimitar su competencia, turnando a la agencia del ministerio público, los casos que requieran consignación. En síntesis, el juez calificador sanciona las violaciones a los reglamentos municipales, declarando la ilicitud del comportamiento mediante la condena al pago de una cantidad (multa) y/o arresto hasta por 36 horas (art. 21 const.); o declarando la ilicitud de la actuación del gobernado a través de su liberación de toda responsabilidad.

(58) RENDON HUERTA, Teresa. Op.cit. p.288.

T E S I S

Así pues, consideramos que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial se ven muy limitadas en su ejercicio, sobretodo las últimas dos, ya que, como lo apuntábamos arriba, su condición de funciones de poder se encuentran en discusión sobre su positiva o negativa existencia. Sin embargo, creemos que bien podrían considerárseles como funciones legislativas cuando el ayuntamiento crea los reglamentos; o funciones judiciales cuando los juzgados calificadores sancionan las violaciones a dichos reglamentos municipales.

4.- Administración municipal.

La necesidad de una adecuada administración municipal, se explica por las condiciones tan difíciles con que la mayoría de las sociedades que habitan los municipios se encuentran y consecuentemente, por la pluralidad de aspectos a atender. "No basta querer, es necesario poder", realizar todas las actividades administrativas que conduzcan a esas sociedades a lograr en su entorno un bienestar que les permita desarrollarse en busca de un progreso continuo. Para ello, los principios básicos de la administración tienen especial relieve, pues siempre debieran de tomarse en cuenta al estructurar las metas de la administración municipal, es decir, procurando una correcta planeación, organización, integración, dirección y control.

Agustín Reyes Ponce afirma que administración es "el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social".(59) Y sigue diciendo que la administración consiste en una serie de pasos dirigidos a "planear para establecer los objetivos, políticas, procedimientos, programas y presupuestos; organizar, para dividir el trabajo estableciendo las unidades administrativas, que sean necesarias, los niveles jerárquicos, la definición de funciones, responsabilidades, deberes y autoridades correspondientes; integrar, para dotar de los elementos humano y material al organismo; dirigir, coordinando la operación del grupo y controlar, para confrontar lo logrado contra lo planeado".(60)

Dentro de la Administración Pública pueden concebirse tres importantes ramificaciones que se determinan por la estructura de poder vigente en nuestro país; es así como tenemos: administración pública federal, estatal y municipal -algunos autores se refieren también a la regional-. Naturalmente, la primera engloba a las restantes, pero por sí misma, no salva la necesidad de conocimiento particular de estas últimas. A nosotros nos interesa la municipal.

(59) REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas.
Ed. Limusa. México, D.F. 15ªed. p.26.
(60) Ibid. p.357.

T E S I S

La administración pública en un sentido amplio significa "todos los procesos de adopción y ejecución de decisiones dentro del terreno gubernamental"(61). Por administración pública municipal podemos entender que es "el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales del país"(62).

El campo de la administración pública municipal se encuentra reducido y absorbido por el nivel federal; es muy limitado la toma de decisiones por parte de los gobiernos municipales. En mucho se debe a que en gran parte de los municipios se carece del suficiente nivel técnico para comprender y aplicar las complejas mecánicas que vienen desde el centro, mecánicas que parten de una realidad construida ficticiamente, de esquemas uniformes que pretenden ser válidos en cualquier latitud. Podemos decir que en el caso de las comunidades menores no hay duda de que la creciente centralización ha afectado su ámbito de discrecionalidad en forma negativa, esta afectación no sólo comprende el terreno político, sino el jurídico, el sociológico, el cultural, el administrativo, etc. La administración municipal podría definirse de modo general como una organización pública investida de autoridad para decir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal.

La diversidad de la gama de municipios no nos permite hablar de una administración uniforme para todos los ayuntamientos, la calidad y carácter de una administración local se encuentra determinada por múltiples factores, entre ellos, por ejemplo : las tradiciones nacionales y locales, los usos vigentes, las presiones políticas, la influencia y disciplina de los partidos políticos, el control de recursos económicos, las creencias religiosas, la organización social, etc.

En la actualidad, hablar de las administraciones municipales resulta un poco complejo, debido a su diversidad, como lo señalamos en el párrafo anterior; los municipios son tan diferentes ya no de región en región, sino dentro de los mismas entidades federativas; los hay pobres y ricos, los hay desarrollados y otros muy por debajo de las condiciones necesarias para vivir, los hay con problemas políticos y otros con cierta tranquilidad que no desestabiliza a los ayuntamientos, en fin una serie de diferencias que no nos permiten hablar de administraciones uniformes, ya que al

(61) MARTIN, Rowcoe C. Administración Pública.
Ed. Herrero Hnos. México, D.F. 1967. p.46.

(62) INAP. Colección de Manuales de Admón. y Org. Municipal.
Coed. INAP y BANOBRAS. México, D.F. 1989. tomo 2. p.20.

T E S I S

fin y al cabo, son desempeñadas por individuos de mayor o menor capacidad, siendo o no los idóneos para manejar compatiblemente los destinos de sus municipios con los fines generales de la nación. Ante ello, hablar de las buenas administraciones nos daría un ejemplo a seguir, sin embargo, el señalar las cuestiones negativas de los ayuntamientos de manera general nos permite dar un punto de vista que busque la solución de problemas que nos enfrentamos cotidianamente en nuestros municipios.

Para algunos el corto período de gobierno de los ayuntamientos es otro motivo de la ineficiencia de la administración municipal. Lo que se alega es que en tan poco tiempo es difícil realizar obras de determinada importancia, ya que las autoridades se ven presionadas a terminirlas dentro de su período de gobierno. Resulta difícil emitir una opinión al respecto, ya que no siempre es cuestión de tiempo, sino de aprender a continuar con las obras de los gobiernos anteriores.

En otro punto, creemos que la capacitación de nuestros funcionarios municipales es una prioridad; una capacitación que implique formación y serio compromiso. Además, se requieren innovaciones en la estructura interna de los municipios, se requiere un tratamiento laboral más justo para los trabajos municipales, es necesaria una adecuación integral entre recursos y funciones. Dignificar la carrera municipal, siendo el conocimiento de los ámbitos locales un principio buscado hacia una solución de mayor jerarquía en ámbitos más generales. Los funcionarios municipales carecen de orientación o instrucción administrativa, pues no existen en muchos casos, ni siquiera reglamentos, mucho menos manuales o cualquier otra herramienta administrativa que los auxilie en el cumplimiento de su labores ordinarias, esto falta en los principales municipios, ahora no se diga en los municipios pequeños y alejados de las sierras o de la huasteca por ejemplo.

En el siguiente párrafo queremos englobar lo referente al inciso pasado (63) y al propio inciso, en un comentario que se puede aplicar a los dos y si nos vamos más lejos a todo el presente capítulo, pues constituye una realidad de la actualidad municipal. Así pues, es evidente que existe una falta de capacitación de las autoridades municipales. Esto se debe, en gran medida, al bajo nivel educativo de las mismas. El 85% de nuestros municipios son rurales, además, el promedio de educación del mexicano, no rebasa el sexto año de primaria. El campo se ha visto marginado, y con ello, también están marginados de la técnica administrativa sus ayuntamientos. Pocos recursos y mal administrados van en detrimento de la comunidad. Una mala técnica administrativa ocasiona un mal manejo de los fondos municipales, así como la elevación de los gastos por administración y la incompetencia en la realización de las obras que necesita la

(63) V. Infra. p.72.

T E S I S

comunidad. Y ni que decir en cuanto a un ayuntamiento que pretende "legislar" en la elaboración de un reglamento, o en la aplicación cabal de una ley en materia "judicial".

Es por ello, que el Gobierno Federal se ve en la necesidad de intervenir, afectando el área de competencia de las autoridades municipales. La ineficiencia administrativa, es tal vez uno de los resultados más palpables de la centralización que padece el país. Sin embargo, el campo, las áreas rurales, no son atrasadas por propia elección. Las áreas rurales, se han sacrificado involuntariamente para propiciar el desarrollo de nuestra industrialización.

Si es la Federación la que ha concentrado los ingresos, así como la capacidad administrativa, es evidente que es ella también la que está mejor capacitada para dirigir el proceso de planeación. Si a esto le sumamos que la mayoría de los municipios carecen tanto de recursos como de capacidad administrativa, entonces comprendemos que así haya ocurrido el fenómeno. Las consecuencias de una economía centralmente planificada, comienzan a dejarse sentir en los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal), que son los que tienen un contacto más directo con las necesidades de la población, y sin embargo, no participan en el proceso de planificación. Esto se refleja inmediatamente en las comunidades, ya que las inversiones que la federación realiza no responden siempre a las necesidades de la comunidad.

Estos son los resultados de una planeación ajena a las verdaderas necesidades de la comunidad. Para un técnico sentado confortablemente desde sus oficinas de la capital, no es posible comprender el drama que implica una equivocada decisión en materia de inversiones. Así sucede a diario, en toda la República Mexicana, con consecuencias económicas y políticas desastrosas. Si las autoridades estatales juegan un papel reducido en la planeación nacional y en su propia planeación estatal, ni qué decir de la participación de la autoridades municipales. Estos son fenómenos que no pueden darse.

Las ciudades contemporáneas exigen la aplicación de una moderna administración. Los pequeños municipios deben abrirse a la vida moderna. Creemos que la espontaneidad o la improvisación en los programas de gobierno se soportarán cada vez menos; la organización municipal está obligada a trazar para los años próximos, muchos planes, proyectos y programas, buscando la continuidad en las administraciones y basados en una seria previsión con el fin de dar respuesta de manera más rápida a los problemas que surgen, inevitablemente, a diario.

T E S I S

5.- Los servicios públicos municipales.

La importancia de la administración municipal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Al ciudadano común, no le interesa realmente si hay o no suficiencia en el presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

La Constitución en su artículo 115 fracc. III establece la competencia del ente municipal en materia de servicios públicos, creando con ello, una esfera de actuación definida para todos los municipios del país.

El bienestar colectivo depende en gran medida de los servicios públicos o municipales; que consisten, entre otros en: agua potable, limpia, transporte y vialidad, seguridad, alumbrado, drenaje, pavimentación, bacheo, etc.

En países como el nuestro, dichos servicios dejan mucho que desear, como ejemplo sirva las enormes tragedias acaecidas en Guadalupe y recientemente en Tijuana, B.C.N., la primera por negligencia de los prestadores de servicios y la segunda por fenómenos de la naturaleza.

Además, la comunidad merece estar cotidianamente informada sobre el particular. Tiene derecho a saber cuál es la situación exacta en que estos servicios se encuentran, los planes al respecto y si estos se cumplen cabalmente y a tiempo. Los servicios públicos municipales deben de superarse.

Al efecto cabe decir que, por ejemplo, en la ciudad de México las autoridades elaboran programas detallados en la materia que son supervisados por las contralorías de DDF y la nacional (SECOGEF). Sin embargo, de esto no se informa regularmente a la ciudadanía. Fácilmente podría hacerse mediante la publicidad periódica de breves cuadros sinópticos sobre los servicios que más interesan a los ciudadanos, en los que se mostrara la situación en que se encuentran, lo que se va hacer al respecto, los elementos con que cuenta, etc.

Lo anterior se traduciría en concientización, apoyo, explicación, cooperación, establecimiento de etapas, evaluación pública, responsabilidad compartida, ejemplo y modelo de superación general, reeducación, establecimiento de metas, comparaciones entre delegaciones, ciudades del interior (municipios) y con países similares o no al nuestro.

T E S I S

Tomemos el ejemplo del problema de la contaminación ambiental, situación que desde hace varios años se conoce, pero que tuvo que alcanzar niveles insostenibles para que tanto las autoridades como la ciudadanía tomaran cartas en el asunto. El caso es que a partir del recrudecimiento del problema, el gobierno puso en marcha drásticas medidas y programas para reducir la contaminación (en las cuales la ciudadanía constituyó un agente no sólo informado sino participativo), y empezó a informar regularmente sobre este problema. Se informó sobre el índice metropolitano de calidad del aire y las medidas a tomar y de esta manera la ciudadanía estuvo pendiente y respondió en un mayor grado. Además, el problema de la ciudad de México, sirve de ejemplo para todas las demás ciudades que enfrentan el problema ambiental y para las que aún no lo padecen, una situación de prioridad que no puede permitirse que se desarrolle por ningún motivo. Aunque sabemos que en este rubro, como en otros, la campaña debe ser permanente.

Este esfuerzo conjunto es un ejemplo que comprueba que cuando se unen voluntades, es posible remediar o paliar una situación por grave que sea si a todos nos atañe. ¿ Por qué no hacer lo mismo con la diversidad de servicios municipales que son factor determinante en gran medida del bienestar, seguridad y comodidad del ciudadano ?.

Analizar los servicios municipales que más afectan a la ciudadanía en general, examinar las acciones de las administraciones municipales encaminadas a su cumplimiento, la función que desempeña todo ciudadano en su mejoramiento y por último fomentar la información regular del estado de las mismas; a fin de que tanto autoridades como ciudadanos asuman un papel más activo y comprometido.

Por ello, creemos que la necesidad y buen funcionamiento de los servicios municipales adquieren cada día más importancia, de tal forma que los ayuntamientos se han convertido en responsables directos de la gestión de tales servicios como una función política significativa. Su accionar debe de estar sustentado o fundado por un Estado de Derecho apoyado por un principio de legalidad en donde la autoridad se ajusta a la norma jurídica establecida; y a la vez en el artículo 16 Constitucional donde se consagra el mencionado principio de legalidad de la función pública al garantizar que todo acto de autoridad funde y motive debidamente la causa legal del procedimiento.

En resumen, en el actual Estado de derecho es fundamental que una autoridad, sea administrativa, judicial o la propia legislativa en sus actos, recurra a la observancia de la norma jurídica. La prestación de servicios públicos municipales no es ajena a esta situación porque dicha actividad debe ser reglamentada tanto para que haya precisión en cuanto a los derechos y obligaciones

T E S I S

correlativos del prestador y del usuario de los servicios, como para que la actividad del primero que es una autoridad, no se realice irregularmente y más aún, fuera del ámbito de la norma. Dichas normas en las que se debe apoyar la prestación de los servicios públicos es en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su artículo 115 fracc. II (donde el municipio se le concede la posibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, es decir, se le concede la personalidad jurídica; y manejan su patrimonio propio) y en su fracc. III antes escrita; en su artículo 116 fracc. IV (posibilidad de realizar convenios estados de la federación con los municipios, para que asuman la prestación de servicios públicos); las Constituciones Políticas de los Estados; leyes orgánicas municipales; bandos de policía y buen gobierno; reglamentos municipales.

a) Concepto y acepciones del servicio público.

La maestra Rendón nos muestra la importancia que tiene la denominación de servicio público al decir lo siguiente "Concepto capital del Derecho Político y del Administrativo es este del servicio público, que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la administración pública".(64)

En los Estados modernos, toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la fase ejecutiva o de acción, como un servicio público; y tanto reviste este carácter la justicia o las aduanas como los ferrocarriles o los rastos de ganado.

Considerando el servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene las siguientes acepciones:

- Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida hoy, en el Derecho público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines "concretos" y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado.

- Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo para el desarrollo de sus funciones.

En un servicio público, por tanto, se desarrolla una actividad especial, que puede ser muy bien de profesión u oficio y

(64) RENDON HUERTA, Teresa. Op.cit. p.229.

T E S I S

exigir en el sujeto que la desempeña una aptitud y una preparación dadas; de ahí nace la necesidad del funcionario adscrito al servicio (funcionario público), el cual reviste carácter administrativo en la medida en que hace de la función del servicio su profesión, y le convierte así en empleado público. Esta actividad del servicio público ha de hallarse, constante u oportunamente, en condiciones de prestar dicho servicio, mediante el desarrollo de su función propia (al público), es decir, a quien, con derecho, lo demande, satisfaciendo de ese modo la necesidad general y justificativa del servicio mismo. El hecho de que el organismo, organización, institución, centros, oficinas que prestan el servicio, forma parte del Estado, le convierte en público, mejor quizá, en dependencia administrativa del Estado.

Como conceptos del servicio público encontramos el de la maestra Fanny Pineda que señala al servicio público como una "institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por las particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público"(65). O el de Hauriou que afirma que el servicio público es "un servicio técnico prestado (por una organización pública) al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública".(66)

Por su parte el INAP dice que los servicios públicos municipales constituyen "un conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente, uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad".(67)

Sin duda, el papel que distingue los servicios públicos es importante, ya que representan la parte más visible del gobierno municipal, en tanto que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad.

(65) PINEDA, Fanny. Comp. Dicc. Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México, D.F. 3ªed. 1989 tomo 4 p.2906.

En similar sentido FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México. p. y SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México. p.

(66) Ibidem.

(67) INAP. Op. cit. tomo 1. p.21.

T E S I S

b) Clasificación técnica de los servicios públicos.

En general todo servicio público contiene los elementos siguientes : a) la materia objeto del servicio, o sea el fin de su prestaciones; b) la gestión del servicio, o sea su prestación concreta a través de personal o funcionarios del servicio; c) los medios económicos y, en general, los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificaciones existentes, asumiremos la de Jean Dabin (68) por ser ésta la de mayor precisión y rigor técnico. Este autor encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen las características del servicio público :

- a) Servicios de gobierno propiamente dicho o jurídicos.
- b) Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada.
- c) Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

Así tenemos que los primeros son los necesarios para el ejercicio de la función gubernamental, que consiste en dar órdenes y hacer reinar el derecho, y que se dividen en legislativos, administrativos y judiciales; los terceros se refieren al aprovisionamiento tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros.

De la anterior clasificación derivamos que los servicios públicos municipales, están encuadrados en la segunda categoría; esto es, servicios administrativos de gobierno, que encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el artículo 115 de la Constitución General del República, cuya fracción III determina :

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.

(67) DABIN, Juan. Doctrina General del Estado. pags. 77-80.
Obr. cit. por Rendón Huerta p.231.

T E S I S

- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Técnicamente la clasificación anterior de los servicios públicos municipales es adecuada, sin embargo, creemos pertinente hacer otra clasificación más apropiada. Esta nueva clasificación es de acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos; así pues, estos se pueden clasificar en los que atienden necesidades :

- Prioritarias.
- De desarrollo urbano.
- De seguridad pública.
- Económicas.
- De asistencia social.

Las necesidades prioritarias son aquéllas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para la comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente los de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda y de educación.

Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado; de banquetas y pavimentación; de alineación y nomenclatura de las calles, de parques y jardines; de vialidad, de transporte urbano, de limpia, panteones y rastros.

Las necesidades de seguridad pública de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto, tanto en lo individual como en lo colectivo; y,

T E S I S

sobre todo, en lo relativo a sus pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son el de seguridad pública y tránsito; de rehabilitación penal y de bomberos.

Las necesidades económicas son aquéllas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad; el servicio público típico es el de los mercados y centrales de abasto.

Las necesidades de la comunidad en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos; ancianos desamparados, así como también niños indigentes y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social.

c) Forma de prestación de los servicios públicos municipales: directa o municipalizada o concesionada.

Los servicios pueden estar a cargo de la administración pública federal, local o municipal, en sus sectores central o paraestatal. Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica, son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad.

Entre las modalidades o formas para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos en la esfera municipal, tenemos como generalmente aceptadas en el derecho administrativo mexicano, la forma directa, que recibe también el nombre de municipalización y la concesión. Aunque también podemos hablar otras formas de prestación de servicios como lo son los convenios Estado - Municipio; la prestación por parte de organismos descentralizados, empresas paramunicipales, fideicomisos y asociaciones municipales.

La primera, a sea la directa es aquélla en la que la administración municipal asume en forma privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia, se consideran de interés público. Cuando el servicio va a prestarse bajo el régimen directo o de monopolio, encontramos una limitación formal, ya que la prestación en régimen de monopolio procede, previo acuerdo, solamente para aquellos servicios para los que la ley prevé tal posibilidad. Los tres niveles de gobierno pueden adoptar el sistema de prestación directa, en atención a la naturaleza e importancia del servicio. Así por ejemplo, a nivel federal la Constitución en su artículo 28, establece cuáles servicios deben ser prestados exclusivamente por el Estado Federal (acuñación de moneda, correos, petróleo, ferrocarriles, etc.)

T E S I S

Existen servicios que por disposición deberán ser desarrolladas en forma directa o municipalizada y sobre las cuales no puede recaer un acto de concesion, como es el servicio de policía y tránsito. Aunque en el Distrito Federal se acaba de concesionar el servicio de grúas (15/1/93), que de alguna manera tiene que ver con el tránsito.

Precisamente la otra forma de prestación de un servicio público es la concesión. En donde, procede la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público. Se da cuando la autoridad concede a un persona física o moral (concesionario), la posibilidad de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca. En esencia, la concesión hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad.

El convenio Estado - Municipio es un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con la entidad federativa, a fin de transferir total, o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa. Esto reglamentado por la fracción IV del artículo 116 Constitucional.

La prestación del servicio público por parte de un organismo descentralizado del municipio se da cuando a iniciativa del ayuntamiento son creados (los organismos) por la legislatura del estado, con fin de cumplir una función específica; garantizar la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsar la investigación científica y/o tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia sociales.

La empresa paramunicipal es una entidad que crea el ayuntamiento por acuerdo de cabildo y, cuando lo disponga la ley, con la aprobación del Congreso del Estado para la prestación de algún servicio. Por su parte los Fideicomisos se constituyen también por acuerdo de cabildo y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del Congreso local; se origina por fondos que son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias que pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal. En esta figura jurídica participan:

- El ayuntamiento como fideicomitente Único.
- Alguna institución crediticia como fiduciario.
- Los habitantes del municipio como fideicomitidos.

T E S I S

Por último la asociación municipal se realiza cuando dos o más municipios de una misma entidad federativa se unen con el objeto únicamente para la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos. Esta forma tiene una base constitucional, tanto en el ámbito federal como en el estatal, condicionándola a un acuerdo entre ayuntamientos y sujeta a la ley orgánica municipal.

6.- Hacienda pública municipal.

La actividad financiera del Estado no sólo tiene significación económica, sino también social y política. En el ámbito comunal, las finanzas han tenido una especial importancia; ya que es posible observar su incidencia en el desarrollo, estancamiento o decadencia del municipio.

El municipio para realizar el cumplimiento de sus finalidades de tipo político, económico y social, tiene que llevar a cabo una serie de actividades de representación política, de prestación de servicios públicos y de promoción del desarrollo económico y social. Para tal efecto, tiene que satisfacer sus propias necesidades de recursos económicos, materiales humanos y técnicos realizando una serie de actividades administrativas que le permitan obtener dichos recursos, organizarlos y aplicarlos eficientemente para el cumplimiento de sus fines.

En ese marco de acción, el gobierno municipal tiene que realizar, en forma particular, la actividad financiera o hacendaria por medio de la cual se va a procurar los recursos necesarios para efectuar los gastos públicos y administrativos, así como a satisfacer las necesidades públicas de su comunidad y al cumplimiento de sus propios fines.

Cuando se dió la reforma del artículo 115 Constitucional en 1983, tratando de reestructurar al municipio, se dieron cambios en lo político, en lo administrativo, en lo jurídico y en materia fiscal y financiera, esto último buscando el fortalecimiento de las haciendas municipales. Antes de la reforma, la fracción II de este artículo si bien consignaba la libre administración de la hacienda municipal, conformaba el patrimonio de los municipios únicamente con las contribuciones que determinarían las legislaturas estatales. Ahora estas aportaciones constituyen sólo una parte de su erario.

Ahora adicionalmente, el municipio recaudará las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Sin embargo, la aprobación de la ley de ingresos municipal y la revisión de la cuenta pública es

T E S I S

facultad de la legislatura local, en tanto que la formulación y aprobación del presupuesto de egresos compete al ámbito municipal.

La observancia de la disposiciones legales que conforman el marco normativo de la hacienda municipal tiene una gran importancia, por lo que resulta significativo establecer que éste lo forman un conjunto de disposiciones constitucionales y legales de orden federal y estatal, así como varias disposiciones reglamentarias aplicables al ámbito municipal. Así pues, encontramos que en el artículo 115 Constitucional, en su fracción IV es donde se encuentran establecidas las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios :

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los

T E S I S

presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

El marco jurídico de la hacienda municipal se encuentra regulada por la Constitución General, en artículo anteriormente escrito; en las constituciones estatales; en las leyes de hacienda municipal (expedida por cada congreso local de cada entidad federativa); las leyes estatales de deuda pública; las leyes orgánicas municipales; las leyes de ingresos municipales; las leyes de coordinación fiscal (coordina las relaciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno); los presupuestos de egresos municipales; los bandos de policía y buen gobierno; otros reglamentos.

El conocimiento de la estructura de la hacienda pública municipal en general se dificultan, precisamente por la heterogeneidad de los municipios y la cambiante legislación en materia fiscal.

a) Diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario.

Es conveniente señalar las diferencias conceptuales de hacienda, fisco y erario público. Aunque , adelantándonos un poco, todos los conceptos aplicables a la actividad financiera, del municipio, nos vienen del derecho romano y aún cuando pueden observarse en ellos sutiles diferencias, hoy en día son usados como sinónimos.

El término *hacienda* sostiene que deriva del árabe "ckásena", que significa cámara del tesoro. La connotación de hacienda, en su acepción más amplia es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad.

El vocablo *fisco*, proviene del latín "fiscus", que era la cesta de mimbre en la cual se guardaba el dinero en la época romana. Posteriormente se hizo extensivo a todo saco o bolsa destinada a ese objeto y aún al mismo dinero en esta forma guardado. Adoptando la nomenclatura romana nuestras antiguas leyes dieron el nombre de fisco (o cámara del rey) al tesoro o patrimonio de la Casa Real, y el de erario al tesoro público o tesoro del Estado. Después se confundieron ambas denominaciones con el nombre de fisco, hasta que en tiempos más modernos se han considerado como sinónimos.

De una manera más precisa se puede definir a la hacienda municipal como " el conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de

T E S I S

sus fines".(69) Los elementos que integran la hacienda municipal son, básicamente, de dos tipos :

- Los recursos patrimoniales, integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos le producen.

- Los recursos financieros integrados por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los ayuntamientos.

La hacienda municipal resulta de una gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuenta un gobierno municipal, en un momento dado, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región y entidad federativa.

b) Potestad y competencia tributaria.

"La potestad tributaria llamada también poder tributario, poder fiscal, o poder de imposición, es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones".(70)

El poder tributario puede ser originario o derivado. Es "originario" cuando nace originalmente de la constitución, y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la federación y de los estados de la República; ambos tipos de entidades tienen poder tributario. Es "derivado" cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez, por otra entidad que tiene poder originario. En México este supuesto es excepcional. "El poder o potestad tributaria es la facultad irrenunciable, indelegable, abstracta y permanente, que legitima a un ente público, para establecer a través de leyes, los hechos imponibles de cuya realización depende el nacimiento de una obligación fiscal"(71).

Así pues, creemos que sólo tienen potestad tributaria originaria la Federación y las Entidades Federativas. El municipio carece de poder tributario, tanto originario, como derivado, tomando en consideración que éste no tiene un poder legislativo en estricto

(69) INAP. Op.cit. tomo 10 p.14.

(70) DE LA GARZA, Sergio. Der. Financiero Mexicano. Obr. cit. por Rendón p.266.

(71) Idem. p.268.

T E S I S

sentido, dado que el ayuntamiento como órgano materialmente (* el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales) legislador se circunscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias. Esto determina que el Estado a través de su legislatura, sea quien establezca, por disposición de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, las contribuciones que el municipio requiere para cubrir su gasto público que es "el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines".(72) Y que se divide en tres partes (73):

- gasto corriente : formado por todos aquellos gastos destinados a cubrir el costo directo de la administración pública municipal, tales como servicios personales, compra de recursos materiales y servicios generales de apoyo.

- gasto de inversión : formado por todos aquellos gastos destinados a obras públicas y construcciones directas, las adquisiciones de bienes para el fomento y conservación, así como inversiones financieras. Estos gastos tienen el propósito de impulsar y sostener el desarrollo económico y social del municipio.

- deuda pública : formada por todos aquellos gastos destinados a cubrir las amortizaciones del principal, a pagar los intereses que constituyen el servicio de la deuda, y los gastos que genera su administración y control, ya que la deuda pública puede ser interior, exterior o flotante.

Dentro de la competencia municipal en materia financiera, es menester que las autoridades municipales tengan un estricto control del ejercicio del gasto público municipal, dadas las consecuencias económicas, políticas y sociales que trae consigo. El control podríamos definirlo como el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos de un período, para evaluarlos y decidir las medidas correctivas que sean necesarias. En este sentido, para los ayuntamientos es conveniente llevar un control del gasto, ya que de esa manera se obtiene un máximo aprovechamiento de los recursos financieros del municipio, lo cual redundaría en mayores y mejores condiciones de vida para su habitantes, al orientar el gasto hacia las necesidades más apremiantes y, por otro lado, se obtiene una imagen positiva del gobierno municipal al demostrar que existe claridad y honestidad y debida justificación de los gastos, desde que se conciben hasta que se ejecutan.

(72) INAP. Op. cit. tomo 10. p.25.

(73) Idem. p.25.

* ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p.766 y 776.

Facultad Reglamentaria del Ejecutivo. Amparo en revisión 9,155/45.

tomo CXXII, p.283. (...es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión..., el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa...)

TESIS

c) Alcances y límites constitucionales de la potestad tributaria.

Partiendo de la base que la potestad tributaria, en sentido amplio, es la facultad de la autoridad para imponer los impuestos, decimos que los principios jurídicos de orden general, relacionados con la tributación y establecidos en nuestra Constitución, que deben observarse también a nivel municipal, son los de:

- Legalidad (art. 31 - IV).
- Proporcionalidad y equidad (art. 31 - IV).
- Destino general al gasto público (art. 31 - IV).
- Igualdad y prohibición de leyes privativas (art. 13)
- prohibición de impuestos que limiten el libre ejercicio del trabajo y de actividades comerciales lícitas (art. 5).
- No retroactividad (art. 14).
- Audiencia (art. 14).
- Derecho de petición (art. 8).
- Confiscación de bienes (art. 22).
- Prohibición de costas judiciales (art. 17).
- Prohibición de exenciones de impuestos y libre competencia (art. 28).
- Extensión del poder fiscal en el espacio (art. 31 - IV).
- Prohibición de aduanas interiores y de restricciones a la libre circulación y tránsito de las mercancías (arts. 117 y 73-IX).
- Anualidad de la ley de ingresos y la permanencia de las leyes reguladoras de las leyes reglamentarias de los diversos tributos (art. 65 - II).

Estos principios jurídicos que acabamos de enunciar tienen un doble carácter : 1) limitaciones a la potestad tributaria que ejercen las legislaturas locales con relación al municipio, es decir, las legislaturas se reservan el derecho para establecer la clase de tributos que deberán regir en los municipios de su entidad. 2) garantías o derechos subjetivos (facultades que tienen los individuos frente a los demás individuos, o bien frente al Estado) para los gobernados, dentro de la municipalidad.

Por otro lado, si bien es cierto que es obligación de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos del municipio en que residan, según lo prescribe el artículo 31 fracc. IV de la Constitución General, también deben establecerse en la ley, y reunir las condiciones de proporcionalidad y equidad.

Desde esta perspectiva, cabe señalar que la legislatura del Estado al dictar leyes tributarias, aplicables en el área municipal, debe hacerlo en ejercicio de un poder que es limitado y circunscrito al respeto incondicional a los principios anotados. Sólo y mediante ese respeto, puede contribuirse al logro del estado de

T E S I S

derecho donde imperen las condiciones para lograr una vida civilizada, libre y justa.

Podemos decir que en la actualidad, pese a las reformas constitucionales en que se especifican las fuentes de ingresos comunales, no se puede decir que se ha concedido a los municipios la posibilidad de ejercicio de un poder o potestad tributaria, ni siquiera limitada, menos aún plena.

Es patente que junto a las reformas fiscales a nivel municipal, se hace urgente y necesario, el establecimiento de acciones tendientes a informar y capacitar al cuerpo edilicio y demás funcionarios municipales, pues de nada sirve el manejar mayores ingresos, si no se tiene una adecuada programación, para aplicarlos al gasto público. Dadas las circunstancias anteriores y por otras, es muy difícil que el municipio ejerza plena y totalmente, su competencia tributaria, por lo cual, la misma constitución, preve la posibilidad de convenir (el municipio) con su correspondiente Entidad Federativa, y que en la mayoría de los municipios así sucede.

Sin embargo, creemos que la hacienda municipal, así como el presupuesto, debe estar elaborado conforme a las necesidades y capacidades financieras y administrativas del gobierno municipal. Por lo que, insistimos, ello debe estar en relación directa con el grado de desarrollo económico, social y urbano que presente cada municipio. Así tenemos que en la mayoría de los municipios existen graves carencias por lo que no se realiza la administración hacendaria como se quisiera, y por otro lado en municipios urbanos y metropolitanos, se utilizan principalmente dos tipos de presupuestos de egresos que permiten a los gobiernos municipales un manejo de los recursos financieros en forma ágil, eficiente y oportuna, de acuerdo a los planes y programas establecidos para el desarrollo municipal.

Por otro lado, podemos decir que significativos avances se dieron cuando la reforma municipal del 115 en 1983, asegura la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y cuando se confía en el ayuntamiento y se le deja a ellos la facultad de aprobar el presupuesto de egresos, siendo éste, uno de los instrumentos de mayor importancia en la administración de la hacienda municipal, ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público durante un período determinado, generalmente un año.

- PARTE QUINTA.- EL MUNICIPIO ANTE EL LIBERALISMO SOCIAL.

- 1.- El Liberalismo.
- 2.- Orígenes.
- 3.- Evolución histórica.
- 4.- El liberalismo económico.
- 5.- El liberalismo político.
- 6.- El neoliberalismo.
- 7.- El liberalismo social.
 - a) Naturaleza Jurídica.
 - b) Estrategias hacia una proyección en la construcción de un municipalismo moderno.
 - * Desarrollo municipal en el ámbito político.
 - Pluralidad de partidos políticos.
 - * Desarrollo municipal en el ámbito social.
 - Programas de solidaridad como base del desarrollo actual de la sociedad y por ende del municipio.
 - * Desarrollo municipal en el ámbito económico.
 - Privatización de servicios públicos.
 - * Mayor eficacia del derecho urbano.
 - Reglamentación de la vida municipal.- Necesidad de ordenar el crecimiento de los municipios, para no ser rebasados por la sociedad y sus demandas.
 - * ¿ Municipio libre y autónomo ?.
 - * Derechos humanos.
 - * Ecología y medio ambiente.
 - * Educación.
 - * Justicia social.

- PARTE QUINTA.- EL MUNICIPIO ANTE EL LIBERALISMO SOCIAL.

El tema de municipio ante el liberalismo social, ha querido recoger la amplia posibilidad de desarrollo que tiene el municipio como célula fundamental del sistema federal de nuestro país. Así pues, el municipio tiene un duro compromiso con el futuro, y por ende con los individuos y las sociedades que conforman a nuestros municipios. El liberalismo social como nueva estrategia política, ha dado presencia hoy a la reforma de la revolución y caracteriza nuestra idea histórica del país.

El liberalismo social es la ideología que guía al gobierno para asegurar su permanencia, sus objetivos históricos y su rica cultura. Es así como la filosofía de las prácticas gubernamentales están encaminadas a través de esta ideología. Es así como la propuesta de desarrollo del país, de los estados de la Federación y de los municipios están sujetos por el paso del liberalismo social. Si bien no es nuevo el liberalismo, si es la nueva visión del liberalismo social mexicano, dando origen a nuestra propuesta a tratar dentro del trabajo elaborado en la tesis, que es la proyección que tendrá el municipio ante las políticas económicas y sociales que enmarcan el liberalismo social y que tienen su principal y primer impacto en los municipios, tanto en los individuos como en la sociedades que los conforman.

1.- El Liberalismo.

Durante los largos años de la esclavitud y la servidumbre, no se creía en la necesidad de las libertades individuales. El esclavismo y el feudalismo se apoyaron en la convicción de que las libertades individuales no solamente no eran necesarias, sino que constituían un peligro para el hombre. Es importante constatar a este respecto que el marxismo y, en general, las teorías colectivistas sostienen esta misma tesis, y que en la actualidad los defensores de la dictadura comunista de Cuba utilizan esos mismos argumentos, negando abiertamente que las libertades individuales son una necesidad para el desarrollo de la especie humana.

De la Europa de los grandes viajes, los grandes descubrimientos, de las ciudades libres y de los hombres audaces que buscan fortuna al margen de herencias y de títulos nobiliarios, surge el pensamiento liberal. Pero las doctrinas de las libertades y derechos del hombre tuvieron que ser precedidas por grandes progresos en las ciencias que dieran base al liberalismo como doctrina política.

T E S I S

Así, en el año de 1652, el físico y matemático francés, Pierre Fermat, dio a conocer su principio: " todo en la naturaleza se mueve en la línea de menor resistencia". Requerido por los hombres de ciencia de su tiempo sobre la comprobación de su tesis, la explicó recurriendo al movimiento de la luz, la cual, al atravesar un cuerpo en su trayectoria, no lo hace en línea recta, sino que se quiebra en busca de la línea de menor distancia, fenómeno que conocemos como refracción de la luz. El hombre no podía escapar de este principio, pero quedaba a la posterioridad su interpretación. Existiendo la autonomía del cerebro, lo que la sabiduría popular definió diciendo "cada cabeza es un mundo", la línea de menor resistencia en el hombre no podía estar más que en la libertad para decidir frente a varias opciones, las acciones y la trayectoria de su vida, sin más limitación, lógica, que el respeto a esa misma libertad en sus semejantes.

El hombre sólo logra realizarse, asumiendo la total responsabilidad de sus actos. De ahí que todos los sistemas autoritarios, coercitivos de imposición, sean contrarios a la naturaleza del hombre.

En las religiones se llama a la libertad individual, libre albedrío. En ellas también, el hombre debe ser libre para elegir entre el bueno y el mal camino, y no existe salvación colectiva de almas. La salvación o perdición del hombre es responsabilidad personal.

El liberalismo en consecuencia, como filosofía política, responde a la naturaleza de hombre y a sus sentimientos y creencias religiosas, mismas a las que respeta, sin intervenir en ellas. La libertad para emprender grandes obras, la libertad de desear, de ambicionar, en el orden que sea, han sido las grandes palancas del progreso humano. Suprimase esa libertad y la humanidad retrocederá al rebaño, como ha ocurrido bajo las dictaduras comunistas, en las cuales, hoy que se han quitado de encima el yugo del partido y el Estado Comunistas, y su principal problema es volver a hacer del ciudadano, un hombre.

El liberalismo se basa en el conocimiento de los mecanismos naturales del mercado, en su aspecto económico. El juego de las fuerzas del mercado tiene sus leyes propias, como todo en la naturaleza.

A lo largo de la historia, las leyes del mercado han regido la producción y el consumo. No es, pues, el liberalismo económico una teoría política, o una creencia, sino la colocación de los conocimientos económicos en la categoría de una ciencia.

T E S I S

El marxismo, según lo apunta Gustavo de Anda editorialista de "El Heraldó de México" (27/1/93), fue una elaboración doctrinaria política, que se formó de las siguientes fuentes: la economía inglesa, la filosofía alemana, y las utopías socialistas francesas. Pero al darle Marx a sus teorías la categoría de socialismo científico, no lo hizo ni por la filosofía alemana ni por el socialismo francés, sino por el economismo inglés. Marx y Engels entendieron, afirma, muy bien los mecanismos del mercado, pero se equivocaron en la perspectiva del desarrollo de la sociedad mercantil. Marx creyó que el capital se concentraría cada vez en menos manos, que, las clases medias tenderían a desaparecer, que los obreros se empobrecerían y que en consecuencia, el fin de la sociedad capitalista sería catastrófico. De esas equivocadas conclusiones, termina diciendo, Marx desprendió sus teorías revolucionarias.

Se puede advertir, que el movimiento comunista traía el fracaso en sus propias entrañas, en las raíces de sus concepciones teóricas. Pero si los errores del marxismo en la economía ya fueron comprobados por la historia, no ha sucedido lo mismo con sus concepciones filosóficas y su concepción del Estado. Hegel afirmaba que el Estado es el que marca los pasos de Dios en la tierra. Bajo este concepto, Marx presenta esa tendencia con el ropaje de la dictadura del proletariado, y Stalin hace suya esa tendencia e instaura la Unión Soviética, bajo el mando de una completa dictadura sobre el ciudadano. En ese sentido, el liberalismo, la necesidad de las libertades para la realización del hombre individualmente considerado, y las leyes del mercado, de la producción y el consumo, responde y han resistido la ofensiva de la economía cerrada y la deificación del Estado. Lo que se ha derrumbado ha sido la utopía socialista, y lo que ha sobrevivido es el realismo liberal.

Los países que formaron primero hombres libres, en la agricultura, la navegación, el comercio y la industria, fueron los que pudieron arribar a la democracia y desarrollo desde el siglo pasado, refutando con su progreso basado en la leyes del mercado, las tesis de Marx. A la inversa, los países que conservaron formas feudales de servidumbre, como la antigua Rusia y los que hoy se consideran como tercer mundo, todavía no llegan a la democracia. En ellos la clase empresarial es débil, y consecuentemente la democracia es débil.

Las leyes del mercado libre se proyectan en los procesos electorales. El elector que deposita su voto secreto en las urnas tiene que ser un hombre libre. El ciudadano es, por lo mismo que con su voto decide, el destino de una nación de la más alta democracia.

Por otro lado, el progreso del hombre se debe fundamentalmente a la facultad de elegir. Frente a varias rutas, la necesidad de elegir una es lo que va formando en el cerebro humano lo que llamamos experiencia. El hombre sin libertad de desear, de ambicionar y, consecuentemente, de tomar decisiones bajo su exclusiva

T E S I S

responsabilidad, se atrofia. Con mayor o menor preparación, el hombre tiene que tomar decisiones en el curso de la vida, obligado por su mismo crecimiento. Los errores que cometa son materia de su experiencia o sea de su formación. Con los pueblos, como unidades, ocurre lo mismo que con los hombres como individualidades. Pero las colectividades se convierten, en razón de lo que se considera como interés general, en formas de opresión del individuo. El liberalismo atribuye al individuo un valor moral superior al de la sociedad o cualquier grupo social. Los valores no forman parte del universo, como lo sostenía la filosofía aristotélica y el cristianismo medieval y tampoco pueden ser fijados por una autoridad religiosa o secular. Dependen, en última instancia, de las elecciones individuales.

Por ellos ha sido que la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra, se ha propuesto la defensa del individuo ante el poder del Estado y las organizaciones en las que el individuo pierde su libertad. Por ello es también que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, existe la prohibición de la asociación obligatoria de los individuos, diciendo: " nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". De esta manera, tanto los Juristas de Ginebra como la ONU, han dado un paso de gran trascendencia para el resurgimiento del liberalismo, que coloca al ciudadano en la más alta jerarquía en la sociedad democrática.

Dentro de los organismos colectivos de los países democráticos se pueden equivocar, al tomar decisiones los cuerpos de dirección y los mismos electores al formar esos cuerpos. Pero lo que importa es que se conserve el sistema democrático. Bajo este sentido Tomas Jefferson afirmó " lo que importa es menos la elección de los mejores que la libertad para elegirlos y destituirlos"(74).

La historia de nuestro siglo XX está llena de guerras, dictaduras y desprecio al liberalismo. Titubeantes, el liberalismo y la democracia han vuelto a los países que vivieron en diferentes formas y grados, la experiencia totalitaria.

En el marco de el liberalismo se desarrollan las ideas de libertad del individuo, se respeta al hombre cuando se le dejan sus responsabilidades. La protección se convierte en dominio cuando le impide al hombre tomar decisiones. Se piensa que la sobreprotección es una forma de presión. En la vida social y política de las naciones, la sobreprotección solamente la puede practicar el poder público, o más concretamente, los hombres que tienen en sus manos el poder público. A esa sobreprotección sobre los núcleos de población más atrasados e indefensos se le llama populismo o paternalismo estatal, y su finalidad no es más que la de contar

(74) CORDOVA, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. Ed. Grijalbo México D.F. 1976. p.46.

T E S I S

con el apoyo político de esos núcleos de población. El populismo en consecuencia, tiene la fachada de un acto de caridad oficial, de ayuda a los pobres.

No hay que confundir el liberalismo con el populismo que es el respeto a la capacidad de decisión individual del hombre, en tanto que el populismo es la negación de esa capacidad; el liberalismo es individualismo en tanto que el populismo es colectivismo que trata al hombre como manada. Se dice que en México el ensayo populista que más daño nos ha causado y más dinero nos ha costado, es el del sistema ejidal, que no ha permitido que los campesinos se modernicen y así, prospere nuestro país en la producción de alimentos. Roberto de Ariño columnista del "El Heraldo de México" (17/12/92) dice que es una incongruencia ir a las condiciones de competencia a que nos obliga el tratado de libre comercio, arrastrando un suicida primitivismo en nuestros campos, que nos hace depender del extranjero en nuestra alimentación, y luego añade, que si no hemos llegado a una hambruna los mexicanos, es porque nos ha salvado la pequeña propiedad de la tierra individualista y liberal.

2.- Orígenes.

El concepto de liberalismo ha desafiado hasta ahora todos los intentos de definición estricta. Los filósofos caen frecuentemente en definiciones universales que trazan la evolución de ciertas ideas o valores que pueden remontarse al renacimiento o incluso a la Grecia Antigua. Otros historiadores, en cambio, naufragan en la descripción de sus manifestaciones particulares en los diferentes países en los cuales se desarrolló, o lo usan para designar a un partido, una forma de Estado, o un tipo de práctica política. En fin, el concepto se ha aplicado incluso para dar, nombre a una era de la historia de un país o un continente.

El liberalismo atribuye al individuo un valor moral superior al de la sociedad o cualquier grupo social. Los valores no forman parte del universo, como lo sostenía la filosofía aristotélica y el cristianismo medieval y tampoco pueden ser fijados por una autoridad religiosa o secular. Dependen, en última instancia, de las elecciones individuales. La libertad es, ante todo, la libertad del control y la interferencia del Estado en la vida privada, de la iglesia y en el campo del pensamiento.

Puede pensarse que el liberalismo fue una reacción contra la Edad Media que se caracterizó por la creencia en valores e instituciones trascendentes y metafísicas. El enfoque de los hombres del medievo se emparentaba con Dios, valor supremo, absoluto y trascendente. La voluntad divina es norma del más alto rango para el hombre.

T E S I S

El Renacimiento fue la reacción contraria. El hombre rechazó su sumisión al orden preestablecido de origen divino, que constriñe su voluntad, ata su intelecto y ahoga su alma. El hombre es el centro del mundo y del universo. Está surgiendo el individualismo. Hay un rescate de lo mundano, pero sin que se ataque a Dios, tan sólo se cree en que la vida actual no se opone a la eterna.

Los años renacentistas y post-renacentistas pusieron las bases para que el individuo exigiera su justo papel en el mundo. El individualismo y consecuentemente el liberalismo es fruto de un nuevo ambiente intelectual, filosófico, económico, social y político. La burguesía, la clase que debiera su poder a su fuerza económica centrada en el comercio y en la industria, empieza a surgir en las ciudades medievales para embarcarse con la expansión comercial de las ciudades italianas y holandesas. El liberalismo vendrá a ser la filosofía justificativa del burgués. La doctrina liberal encontró su antecedente inmediato en el individualismo fisiocrático y en las aportaciones intelectuales de filósofos de la talla de Hobbes, Hume y Locke.

En materia de ciencia, el liberalismo cuestiona cualquier verdad que no sea resultado de la experiencia, ni pueda ser probada por medios empíricos. De estos principios se desprenden la tolerancia religiosa y los derechos de las minorías, que para ser realizados en la sociedad, deben ser fijados por reglas, costumbres e instituciones.

El primer paso en esa dirección es limitar el poder y las funciones del Estado y la iglesia. De ahí se desprenden una serie de medidas: constituciones, división de poderes, elegibilidad de los gobernantes. Por otro lado, contra la autoridad de la Iglesia Católica se esgrime la reforma luterana, el deísmo y el ateísmo. Aún cuando el origen de esas ideas puede ser trazado en el pasado más lejano, surge como visión del mundo coherente, sólo en el siglo XVII plantearon retos a la cultura medieval y la escolástica. Ligado a nombres de los filósofos como Descartes, Molbeo, Looke, Spinoza y a científicos como Galileo y Newton, el liberalismo representó el surgimiento de una nueva relación del individuo con el mundo.

Los primeros movimientos políticos que se propusieron consagrar el derecho a la propiedad privada e instaurar con base ella, límites legales al poder del Estado, aparecieron en el mismo siglo, en las luchas ligadas al establecimiento de la República en Holanda y la Glorious Revolution de 1688 en Inglaterra; pero en ellas, las motivaciones religiosas son aún muy fuertes y su protagonistas nunca se llamaron a sí mismos liberales. En el resto de Europa continental y América, esos movimientos sólo aparecieron y se difundieron en la primera mitad del siglo XIX, adquiriendo de inmediato formas y manifestaciones muy diversas.

T E S I S

Como sucede en todas las grandes corrientes transformadoras, la relación entre las ideas y los movimientos es problemática. Desde el principio, la influencia de las circunstancias históricas, la fusión con otras ideologías, las necesidades de la táctica política, impusieron a los movimientos y al nombre del liberalismo, una gran variedad de contenidos.

En México, desde las luchas preparatorias de la independencia, según relata Reyes Heróles (75), se busca identificar la idea de nacionalidad con la idea liberal. El liberalismo, con altas y bajas, resulta así el proceso de formación de una ideología que moldea una nación y se forma que moldea una nación y se forma precisamente en dicho molde. Los conservadores hubo un tiempo en que se llamaron a sí mismos el partido a priori, indicando que su ideas estaban configuradas con antelación al nacimiento de México; el liberalismo nace con la nación y ésta surge con él. Hay así una coincidencia de origen que hace que el liberalismo se estructure, se forme, en el desenvolvimiento mismo de México, nutriéndose de su problemas y tomando características o modalidades peculiares del mismo desarrollo mexicano. Por ello, a los dirigentes liberales pocas veces les falta el calor de las masas y frecuentemente, para contar con ellas, tienen que obedecerlas y seguir sus impulsos.

El maestro Reyes Heróles en su libro titulado "el liberalismo mexicano", nos dice al abordar su origen, que "... ciertamente que la plena fusión de la idea liberal con la patria -"la idea liberal se fundió con la idea de la patria"- se verificó, como considera Rabasa, después de la Guerra de Tres Años y frente a la intervención francesa. Pero el liberalismo había estado unido a la independencia y la consumación de ésta con propósitos antiliberales resulta episódica, si se estudian los debates de nuestro primer Congreso Constituyente. Y es precisamente esta previa identidad la que facilita la plena fusión posterior"(76). Y luego continua diciendo que era obvio que "las masas no llegan al liberalismo por seguir su programa. Al iniciarse la lucha por la independencia, sólo 30 mil mexicanos sabían leer. Una amplia difusión del liberalismo era imposible y la misma estratificación social del país lo estorbaba. Pero había objetivos concretos del liberalismo que sí llegaban a las masas: Los problemas inmediatos, directos, las aspiraciones imprecisas de grandes núcleos de población, encontraban respuesta o, al menos así se creía, en los principios liberales o en alguno de ellos"(77).

El estudio de las ideas del liberalismo mexicano comprende, a nuestro parecer, desde el punto de vista cronológico, dos grandes periodos:

(75) REYES HERÓLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano. P.C.E. México, D.F. 1988 3ª ed. tomo 1. p.XII.

(76) Idem. tomo 1 p.12.

(77) Ibidem. p.12.

T E S I S

1) Los orígenes del liberalismo mexicano, de 1808 a 1824. Que se trata del proceso de recepción y configuración inicial del ideario del liberalismo mexicano.

2) El período de las realizaciones hasta llegar a la plenitud del liberalismo mexicano, obtenida prácticamente durante la Guerra de Tres Años, cuando, con palabras de Juárez ante el Congreso el 9 de mayo de 1861, el pueblo sintió la necesidad de no limitarse a defender sus legítimas instituciones, sino de conquistar nuevos principios, para que cuando venciera a sus enemigos no se volviese al punto de partida, sino que hubiese avanzado en las reformas y afianzado las instituciones. Formalmente, sin embargo, este período puede ampliarse hasta 1873, en que se adiciona y reforma la Constitución para incluir en ella una serie de principios liberales.

La recepción de ideas liberales marca el origen del liberalismo en México, así lo dicen testimonios de Humboldt, de Mora, de Alamán y, sobretudo, de Lorenzo de Zavala. La folletería de la Constitución de Cádiz, son de los primeros documentos donde se la mencionada recepción. Y es en la Constitución de Apatzingán de 1814 donde se da la primera expresión liberal radical de los problemas mexicanos, según lo afirma Don Jesús Reyes Heróles.

Los orígenes del liberalismo en México se dan, de manera general, a través de ideologías que poco a poco se fueron arraigando en los pensadores de la época, hasta que en 1814 se exteriorizan. Así pues, los puntos que podemos considerar que tuvieron repercusión en los hombres de ayer fueron, la herencia de utopía en el siglo XVI, en el bien social con Vasco de Quiroga y en la igualdad con Bartolomé de las Casas. El esfuerzo de nuestros humanistas en el siglo XVIII para conciliar la modernidad con una recia ortodoxia católica. El afán por armonizar el liberalismo con el pensamiento de los teólogos y juristas españoles del siglo XVI. El propósito, transmitido y heredado del liberalismo español, de adaptar las ideas modernas a principios e instituciones españolas premodernas - idea de representación con Cortes por testamento, por ejemplo-, que influye tanto en el liberalismo llegado a México por la vía de España. Del liberalismo francés se interpreta la posición de libertad.

La preocupación social de los llamados humanistas del siglo XVI, su afán por alcanzar la utopía, nacido precisamente de vivir en un país en que coexisten razas distintas y que sufre una conquista, constituye una herencia que se traducirá en las preocupaciones sociales del liberalismo mexicano. En cuanto a los humanistas del siglo XVIII, alegre maneja el pactismo o contractualismo, con ideas de los teólogos españoles del siglo XVIII e ideas de Hobbes, Grocio y Puffendorf. En Clavijero se da la influencia de Feijóo. Esta primera recepción de ideas políticas modernas entroncadas con el pensamiento teológico-jurídico español del siglo XVI y el esfuerzo por armonizar ortodoxia y modernidad, subsistieron largamente en muchos de los hombres que contribuyen a la

T E S I S

gestación del liberalismo mexicano. Hidalgo en su "disertación sobre el verdadero método de estudiar Teología Escolástica"(78), de 1784, junto a citas de Melchor Cano -teólogo jurista del siglo XVI- presenta citas de franceses y de Fijóo, a pesar de todo, un poco picado de enciclopedismo.

Si bien es 1808 el año en que se exterioriza la recepción de las ideas liberales, había sedimentos que facilitaban el proceso. La larva estaba en el racionalismo cartesiano de las postrimerías del siglo XVIII y en lecturas iluministas anteriores. En la tradición suarista de los jesuitas, que sostenía el origen popular de la soberanía. El contractualismo estaba en el ambiente: en la Nueva, como en la vieja España -según al último respecto dice Cadalso- los eruditos a la violeta, el jueves lo dedicaban al derecho natural y de gentes.

El intento de conjugar las ideas modernas con principios tradicionales españoles, influye grandemente, tanto en la mentalidad de muchos de nuestros liberales, como en actos concretos de la historia del liberalismo mexicano. Este intento es persistente y extendido en los liberales españoles. "Las ideas que a México llegan a la española no son puramente liberales a la francesa, sino que se traen retoños de un tronco añoso al que se ha hecho un injerto, para usar un símil que explica la inserción del liberalismo francés en España"(79).

Pero lo cierto es que este propósito de conciliar o fundar lo nuevo en lo viejo se traduce en nuestro país no solamente en una mentalidad, sino en actos concretos, como el movimiento de Independencia promovido en 1808, apoyándose en principios tradicionales del derecho español.

Se afirma que el liberalismo mexicano, casi desde sus orígenes, distinguió las libertades políticas y espirituales, del liberalismo económico. Ello, y prescindiendo de avances ulteriores, abre amplias posibilidades para que nuestra evolución liberal contrarreste y contrapesa la agudeza de nuestros actuales problemas económicos y sociales, que podría llevarnos a soluciones irritadas e impacientes.

(78) MENDEZ PLANCARTE, Gabriel. Hidalgo Reformador Intelectual. Obr. cit. por Reyes Heróles tomo 1 p.5.

(79) REYES HERÓLES, Jesús. Op. cit. tomo 1 p.6.

3.- Evolución histórica.

Es difícil establecer una evolución histórica del liberalismo, sin embargo lo haremos de una manera general, y de una manera universal, sabiendo que la mayoría de las ideas que se establecieron en otras partes del mundo llegaron de un modo u otro a nuestro país. Por lo que sólo estableceremos la evolución histórica del liberalismo en su concepción mundial y no en México. Además, para establecer esta evolución, recurriremos a un estudio muy preciso de Alejandro Semo, coordinador de la página científica de "ideas" del periódico Excelsior (7/08/92).

- La ilustración, el liberalismo y el capitalismo crecieron juntos.

La ilustración es un fenómeno de contornos muy precisos. En el siglo XVIII se produce una revolución cultural que extiende el racionalismo y el espíritu crítico a todos los ámbitos del pensamiento y la experiencia humana, y que le da a ese tiempo el nombre de el Siglo de las Luces. La ilustración se caracterizó más por el nuevo espíritu que logró difundir a la cultura que por la grandiosidad de sus descubrimientos. Su símbolo es la Enciclopedia. D'Alenbert en 1758 opina acerca de la ilustración, diciendo "... todo ha sido discutido, analizado, removido, desde los principios de las ciencias hasta los fundamentos de la religión revelada, desde los problemas de la metafísica hasta los del gusto, desde la música hasta la moral, desde las cuestiones teológicas hasta la economía y el comercio, desde la política hasta el derecho de gentes y el civil".

La ilustración y el liberalismo crecieron y se desarrollaron junto con el capitalismo en una relación que está lejos de ser casual. Su orientación general responde y acelera la expansión de las relaciones mercantiles, la actividad empresarial, la acumulación de capital, el crecimiento de la industria y las ciudades, la irrupción de la burguesía en la política. Los pensadores liberales sostienen que la libertad para competir económicamente y acumular capital es esencial para la salvaguarda de las demás libertades, porque limita el poder del Estado.

- Dimensiones políticas, sociales y empresariales.

Entre la ilustración y liberalismo existe una innegable continuidad en líneas de pensamiento fundamentales. Pero no pueden ocultar las diferencias que los separan. La ilustración protagonizada por intelectuales y algunos funcionarios ilustrados lograron conquistar las mentes de sectores de la burguesía, las clases medias e incluso la nobleza en Europa y América. El liberalismo, en cambio, adquiere dimensiones políticas que se manifiestan a través de la acción de los agentes más diversos: movimientos sociales, partidos políticos, asociaciones empresariales, gobiernos y se extiende a los

T E S I S

cinco continentes en períodos discontinuos a lo largo de cuatro siglos.

Las ideas de la ilustración encontraron refugio en las Cortes de los países social y políticamente más atrasados de Europa. Los monarcas de Prusia, Rusia, Austria y con ellos los de España, eran concientes que sus países se estaban quedando atrás de los profundos cambios económicos y sociales que habían transformado a Inglaterra, Holanda y Francia. Querían introducir reformas económicas, sociales y administrativas, sin afectar el estatus político. Pero en sus países, las fuerzas conservadoras eran muy poderosas y los agentes del cambio, débiles. En esas circunstancias, las ideas ilustradas se volvían un aliado deseable e inofensivo. En Francia y España el intento para reformar la sociedad desde arriba terminó en el desastre y la pérdida de fé de las élites progresistas en el despotismo ilustrado que desembocó en revolución. Una revolución sin la cual la ilustración jamás hubiera pasado de ser una corriente de pensamiento. Y sin embargo el liberalismo, había de guardar hacia ella una actitud contradictoria que oscila entre la simpatía y el repudio total.

- Estado de derecho acorde con el interés burgués.

El liberalismo, en cambio, como movimiento político se opone al absolutismo ilustrado, y promueve el Estado de Derecho y las garantías individuales, tanto en Inglaterra en el siglo XVIII y en Europa continental e Iberoamérica en el siglo XIX.

Hasta principios de ese siglo XIX el adjetivo "liberal" indicaba en el lenguaje común una actitud abierta y tolerante o bien se aplicaba a las artes y oficios practicados por hombres libres. Fue en 1808 en las Cortes de Cádiz cuando el sustantivo entró por primera vez en el idioma político para designar a la corriente revolucionaria que se enfrenta al Partido Conservador llamado de los "serviles" adquiriendo así su sentido moderno.

Durante la restauración promovida por la Santa Alianza, las corrientes liberales -con o sin el nombre- se multiplican en toda Europa. Inspiradas en las ideas de la ilustración y respondiendo a las particularidades de los diferentes países, se propusieron, durante la primera mitad del siglo XIX, promover los intereses de la libre empresa y debilitar los rigores del régimen absolutista o sustituto por regímenes republicanos. Sus formas de manifestación son muy diversas.

En Inglaterra, donde el sistema político había adoptado hacia ya tiempo algunos de los principios básicos del liberalismo, una burguesía industrial espantada por los excesos democráticos de la Revolución Francesa, pero decidida a imponer sus intereses económicos

T E S I S

a la Nación, libró la lucha contra las "corn laws" que protegía la agricultura dominada por los terratenientes. Más tarde, para consolidar su presencia política, los liberales aceptarían la inclusión subordinada de los trabajadores en el sistema electoral.

En Francia se expresa como movimiento constitucionalista que se propone frenar o subvertir las tendencias conservadoras desatadas por la restauración e imponer un Estado de Derecho acorde con los intereses de la burguesía y las clases medias.

En Alemania es el romanticismo, en el cual las ideas de la ilustración se entremezclan con un nacionalismo espiritual que busca crear las bases de la unidad de los alemanes, políticamente divididos. Más tarde, centran sus esfuerzos en sellar una alianza entre las clases medias emergentes y los Junkers que detentan el poder.

- La nación no debe gobernarse por la fuerza de los números.

Enemigo del absolutismo y partidario de los derechos del hombre, el liberalismo es sólo excepcionalmente un movimiento democrático o revolucionario. Por lo general, el miedo a las masas y a los desposeídos es uno de sus temas más constantes. En la mayoría de los liberales, la actitud se deriva no sólo del miedo ante el peligro que estas representan para la propiedad y la riqueza, sino también para la cultura y el buen gobierno. La proposición del sufragio universal encuentra una respuesta negativa entre muchos de sus exponentes quienes estaban convencidos que la democracia llevaría inexorablemente a la supremacía de la clase obrera y de ahí al socialismo y la destrucción de la propiedad.

Thomas Macaulay sostenía que la nación no debe ser gobernada por la fuerza de los números, sino por la propiedad y la inteligencia. Los liberales, escribe J.P.Taylor, apreciando los derechos de 1789 los veían puestos en peligro por la intervención de las masas y fueron así empujados hacia el partido de la contrarrevolución, en la mayor parte de Europa, la derrota de la revolución fue lograda por los liberales para sellar posteriormente su propia ruina.

- La conexión española.

Las ideas de la ilustración llegaron a España desde afuera y con más de medio siglo de atraso. El ascenso de los borbones a principios del siglo XVIII marcó el fin del aislamiento impuesto por los Habsburgo en el siglo anterior y a través de la frontera con Francia, llegó a borbotones el espíritu del siglo y el ejemplo del despotismo ilustrado. Los pensadores y ministros españoles de gran

T E S I S

talla intelectual comenzaron por señalar sin tapujos el atraso en que se hallaba sumido el país y la necesidad de asimilar los avances extranjeros en la filosofía, la ciencia y la economía. Le tocó al monje benedictino, profesor de la modesta Universidad de Oviedo, Benito Gerónimo Feijoo, ser el primero en encender la llama que había de remover la pasividad intelectual en que se hallaba sumida España. Su obra, que trata de filosofía, literatura, arte, matemática, ciencia natural, geografía e historia es fundamental, por su introducción fiel y creativa a España de los descubrimientos de Descartes, Newton, Bacon y en general de las ciencias experimentales europeas.

- El nuevo pensamiento, ligado al despotismo ilustrado.

El ascenso del nuevo pensamiento estuvo íntimamente ligado desde el principio al despotismo ilustrado de los borbones, especialmente Fernando VI (1746-1759) y Carlos III (1759-1788) que probablemente hicieron tanto o más por la modernización de su país que Federico el Grande de Prusia o José II de Austria. Fortalecieron la unidad del país unificándolo bajo el dominio de la Corona. Se rodearon de ministros ilustrados y capaces con los cuales emprendieron una reorganización de la administración, la modernización del Ejército y la Marina y la introducción de nuevas técnicas en la agricultura y la industria. Redujeron el poder de la Iglesia Católica y fomentaron el desarrollo del pensamiento científico. Durante un siglo, España gozó de una desacostumbrada paz interna.

En España el interlocutor político del pensamiento ilustrado fue siempre el Estado. Sin embargo, estas reformas no fueron suficientes para colocar a España al nivel de sus competidores más avanzados. Mientras que en Inglaterra avanzaba la revolución industrial y en Francia los últimos bastiones del viejo régimen caían hechos añicos por la revolución, los sectores conservadores de la iglesia y la nobleza terrateniente españoles frenaban e incluso llegaban a impedir la aplicación de las reformas mientras las guerras externas seguían drenado el tesoro. Durante el reinado de Carlos IV (1788-1808) la política de reformas en la península se hizo errática y después de la Revolución Francesa cesó completamente.

- Una ideología para la nueva concepción española.

Durante los últimos años de su reinado, los españoles más progresistas perdieron la fé en el ideal de un monarca ilustrado guiando a la nación por el camino de la modernidad y la abundancia. El escenario para la Revolución y el surgimiento del liberalismo como movimiento ético estaba dado. A diferencia de lo que sucedió en otros países, en España los liberales entraron en la escena política como los revolucionarios, en las Cortes de Cádiz convocadas en 1810. Muchos de sus diputados eran jóvenes desconocidos, influidos no

T E S I S

solamente por las ideas de la ilustración, sino también por las de la Revolución Francesa y la nueva interpretación de la historia de España. Pronto fueron llamados liberales, mientras que adversarios recibían el mote de serviles. Bajo la presión de los liberales, en dos meses, las Cortes se declararon soberanas e instauraron la libertad de prensa.

- Se restaura la inquisición.

En diciembre del mismo año, nombraron una comisión dirigida por dos liberales, para redactar la primera constitución moderna de la nación española. Año y medio más tarde se aprobaba el documento que se conocería con el nombre de Constitución de Cádiz. Aún cuando dos a los más tarde, Fernando VII declaraba nula toda legislación de la Cortes de Cádiz, el programa de los liberales españoles había quedado proclamado y legitimado, en plena lucha por la independencia nacional.

El intento de restauración de Fernando VII sólo duró seis años, pero estos fueron suficientes para que revocara la Constitución de Cádiz, readmitiera a los jesuitas en España y restaurara la Inquisición que prohibió unos cuatrocientos escritos liberales publicados durante la guerra. La respuesta liberal vino en enero de 1820. El mayor Rafael Riego que comandaba un cuerpo de ejército que debía partir para la América Española, se rebeló a favor de la Constitución de 1812. Como Fernando VII no encontró a nadie dispuesto a defenderlo, aceptó la constitución dos meses más tarde. En Julio del mismo año, se reunieron las nuevas Cortes, dominadas completamente por los liberales y éstos pusieron en venta las tierras de la Iglesia para pagar la deuda nacional. Pero apenas subidos al poder, se dividieron. Por un lado estaban los doceavistas que pronto fueron llamados moderados y, por el otro, hombres más jóvenes, partidarios de Riego, dispuestos a ir más lejos, que recibieron el nombre de exaltados o extremistas. Más tarde los extremistas, fueron llamados progresistas.

- La religión católica fuerte lazo de unión.

La historia del liberalismo español tiene fuertes rasgos nacionales que lo diferencian de otros países europeos y lo acercan al de Latinoamérica. Nació entrelazado con el nacionalismo. La Constitución de 1812 se promulgó en plena lucha contra el invasor extranjero y el segundo intento de establecer las Cortes en 1820, fue ahogado por una nueva intervención francesa. Contó siempre con una ala democrática dispuesta a recurrir a la revolución popular para imponer su credo. Al apelar frecuentemente a intelectuales, profesionistas, artesanos y tenderos, los liberales progresistas convocaron inevitablemente al localismo y al federalismo, porque estos sectores resentían la intromisión de la Corona y la oligarquía

T E S I S

en los asuntos municipales y regionales y los campesinos y obreros tardaron en ser integrados en la política nacional.

Así, la oposición al viejo régimen recogió los viejos particularismos y adquirió un carácter anticentralista. Un tema fundamental de sus luchas y su ideario fue el enfrentamiento con la iglesia católica: la denuncia de la escolástica, sobre todo en la educación, la desamortización de los bienes del clero y la abolición de sus privilegios. Pese a ello, nunca rompió totalmente con la religión católica, lazo de unión imprescindible de una nación heterogénea.

Además, la victoria de su constitucionalismo sentó las bases para la subida al poder de elementos conservadores, apoyados en una clase dominante en la cual se hermanaban sin rupturas desgarrantes, viejos y nuevos oligarcas.

4.- El liberalismo económico.

El movimiento liberal tiene su antecedente en la idea fisiocrática del orden natural y del respeto por la libertad en materia económica, que convergerá con las posturas individualistas de Hume, Locke y Hobbes para ser desarrolladas, con posterioridad, por la Escuela Clásica del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

El enfoque individualista del liberalismo es una respuesta al excesivo intervencionismo estatal que recomendaran los mercantilistas, es la contrapartida de las tendencias del mercantilismo. Si antes se afirmaba la necesaria intervención del Estado, en términos generales, salvo las actividades que no interesaban o escapaban a las posibilidades de los particulares. "La felicidad del hombre radica en que el juego económico se reserva a los particulares porque, de manera mediata, será la sociedad toda la que resulte beneficiada"(80).

Como su nombre lo explica, el liberalismo se sustenta sobre el principio básico de la libertad económica y política. Según los liberales, si los pueblos gozan de libertad política, tendrán libertad económica, y en las mismas condiciones igualitarias podrán concurrir en la vida económica. La libertad que recomiendan estos pensadores dio lugar al postulado de la libre competencia, según el cual en el mercado deben concurrir multitud de oferentes y demandantes, lo que ocasionaría que el precio se fijara tomando en cuenta la ley de la oferta y la demanda.

(80) HERRERIAS, Armando. Historia del Pensamiento Económico. Ed. Limusa. México, D.F. 5ªreimpr. 1985. p.111.

T E S I S

El Liberalismo, como doctrina, según sostiene el maestro Herrerías, es un enfoque optimista de la naturaleza del hombre en general, y de la naturaleza económica del mismo hombre, en particular. Los liberales sostenían que la vida económica estaba regimantada por leyes naturales y espontáneas, cuyo cumplimiento no debería ser obstaculizado por el hombre. La traducción injusta de las ideas liberales en la realidad, se escapó a los autores, que estaban movidos por una intención ética muy clara.

Para poder desarrollar el tema del liberalismo económico, acudimos a buscar las ideas de los grandes pensadores que dieron origen a esta doctrina, ya que con sus postulados lograron transmitir una nueva visión del mundo. Son postulados que, apesar de los años, han logrado perdurar y en muchos de sus aspectos aún se encuentran vigentes.

+ Adam Smith: "El trabajo de cada nación es el fondo que en principio lo provee de todas las cosas necesarias y convenientes para la vida".

La importancia de la aportación smithiana podría sintetizarse diciendo que es el enfoque individualista de la economía que suple al estatista, que a grandes rasgos había sido el dominante durante siglos. "Quedaron ayer las formulas mercantilistas de balanzas comerciales favorables, sobre estimación de la plata y el oro, intervencionismo estatal y reglamentación sobre estimación de agricultura, impuesto bajos a las exportaciones y elevados a las importaciones, etc."(81).

La obra fundamental de Smith es su "Estudio sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones", en que puso las bases sobre las cuales habría de fincarse la escuela del liberalismo. "La Riqueza de las Naciones", como se le conoce comúnmente, se divide en cinco libros :

- El primero señala las ventajas de la división del trabajo que, en su opinión, hace que cada hombre genere más riqueza que si uno solo interviniera en todas las fases de la producción, pues con ella los operarios son más diestros, se economiza tiempo y se permite que los trabajadores aprovechen su capacidad de invención para crear instrumentos que faciliten el trabajo.

- El segundo habla de la moneda.

- El tercero es un estudio de historia económica a partir del derrumbamiento del Imperio Romano de Occidente.

- El cuarto investiga los dos sistemas generales de la economía, que se basan en el comercio y en la agricultura respectivamente.

(81) HERRERIAS, Armando. Op. cit. p.112.

T E S I S

- En el quinto el autor se dedica a estudiar el impuesto.

Las ideas centrales de Adam Smith las podemos resumir en los siguientes enunciados :

a) Espontaneidad de las instituciones económicas: La idea era, de que así como existe un orden natural, también debe haber un orden económico, que por tanto existen en la ciencia económica, leyes parecidas a las físicas y que ambas son indefectibles; que al ser infringidas, no sólo en lo individual, sino en lo colectivo, por el hombre, de inmediato se ven los efectos de su violación. Las mismas están íntimamente ligadas con la naturaleza humana y responden al afán de satisfacer sus necesidades, y a la ley del menor esfuerzo con el máximo rendimiento. Dicho de otro modo, el orden no necesita ser impuesto artificialmente porque existe "naturalmente"; la sociedad económica funcionará mejor con el menor intervencionismo estatal. El papel del hombre es descubrir los postulados naturales y avenirse a ellos.

b) La división del trabajo: Smith es sin duda el primer economista que se preocupa por la división del trabajo con un criterio moderno. El sostiene que un trabajador se convierta en un experto en determinado punto de la producción de una mercancía, lo cual le permitirá ser más diestro en su operación específica, a la vez que ahorrar tiempo que podrá ser utilizado en la producción de más mercancías. La división del trabajo es posible sólo en una sociedad amplia que permita que los hombres se vayan dedicando a muy diversas actividades complementarias.

c) La ley del interés personal: El esfuerzo constante, uniforme, ininterrumpido de cada individuo de mejorar su propia condición es el principio del que se deriva el bienestar económico, no sólo particular, sino público y es, frecuentemente, tan poderoso que mantiene el progreso natural de las cosas en su desarrollo evolutivo, a pesar de las extravagancias del gobierno o de los grandes errores administrativos. Expresa igualmente Smith que cada individuo tiene el mayor deseo de obtener el máximo provecho posible para sí mismo, pero que es miembro de una comunidad y por tanto la búsqueda de ganancias la llevará a cabo por caminos señalados por el orden natural.

Smith afirmaba que el progreso económico dependía del establecimiento del capitalismo industrial. El éxito de su tesis se debió a que al defender el interés particular, al mismo tiempo hacía una defensa del bienestar colectivo. La iniciativa privada es la fuerza motriz y la gran promotora del beneficio social.

- Optimismo de Smith: El economista inglés atribuía los males sociales a los errores del gobierno. Aceptaba que el gobierno era

T E S I S

necesario sólo para proteger la propiedad, velar por la libertad, realizar obras públicas que no fueran costeables desde el punto de vista de provecho económico para los particulares, educar en grados inferiores y proteger al país en caso de guerra. Era partidario del "laissez faire - laissez passer" "dejar hacer - dejar pasar".

- El problema del valor y del precio: Smith distingue el valor de uso y el valor de cambio, dando a entender que el primero significa la utilidad de un objeto en particular, y el segundo se refiere a la capacidad que posee un objeto para ser intercambiado mediata e inmediatamente por otro bien. Dice que el trabajo es la única fuente de valor, y la cantidad de trabajo incorporada en cada objeto la medida del mismo.

- Comercio internacional: Con una visión optimista, dice Smith, que el libre cambio reditaba para todas las partes, puesto que los beneficios que recibe un país no deben ser contemplados como perjuicio para los demás. En tanto que los países comercien, se beneficiarán, pues el que compra recibe lo que necesitaba y el que vende se deshace de lo que poseía en exceso o que, por el momento, no necesita utilizar. Los Estados deben comprar aquellos satisfactores que no pueden producir o que de hacerlo, serían muy caros. Por el contrario, los países que están en esa situación habrán de comprar los bienes que requieren en los países que los producen baratos y que, a su vez, comprarán las mercancías que aquellos producen a bajo costo. Smith ataca las medidas proteccionistas.

- El salario: El salario es la parte del producto que le corresponde al trabajador por haber trabajado. Smith sostiene que aunque los conflictos obrero - patronales desemboquen en mermas salariales, el tope mínimo es que los trabajadores tendrán que recibir cuando menos lo suficiente para subsistir. También afirma que la demanda de trabajadores aumenta cuando crece la riqueza nacional.

+ David Ricardo: " El valor de un artículo, o sea la cantidad de cualquier otro artículo por la cual puede cambiarse, depende de la cantidad relativa de trabajo que se necesita para su producción, y no de la mayor o menor compensación que se paga por dicho trabajo".

Las preocupaciones centrales en materia económica del economista londinense fueron el valor, la renta, la distribución y los costos comparativos.

- Teoría del valor: Ricardo se preocupa por fundamentar la ya tradicional disociación entre valor en uso y valor en cambio. El valor en cambio, afirma, depende de la cualidad que hace que los bienes sean intercambiables. La utilidad que es indispensable para el valor en cambio puede provenir de dos fuentes: la escasez y el trabajo necesario para crearlos.

T E S I S

- Teoría de la renta: Se resume en el siguiente postulado " a mayor calidad, mayor rendimiento, con menor esfuerzo; a menor calidad, menor rendimiento, con mayor esfuerzo". El se refiere a las calidades de la tierra. La renta será la diferencia entre el costo para producir y el precio en que se venderá lo producido. La renta habrá de variar según la calidad de la tierra.

- Teoría del salario: David Ricardo divide en dos conceptos al salario, salario natural y salario corriente. El primero se fija por el nivel de subsistencias que necesita el trabajador y su familia para vivir; depende del precio de los alimentos y satisfactores necesarios para el mantenimiento del trabajador y su familia. El segundo se determina por el juego de la oferta y la demanda: si la oferta crece, se crece el número de trabajadores dispuestos a prestar sus servicios, el precio que se les pagará - retribución salarial - será bajo. Por el contrario, si la demanda, si la necesidad de fuerza de trabajo se expande a la oferta, el salario se elevará. Ricardo fiel a su postura individualista, sostiene que no es conveniente que el Estado intervenga en las relaciones obrero- patronales, porque los salarios deben estar sujetos a los dictados de la libre competencia.

+ Juan Bautista Say: " El dinero no realiza más que una misión pasajera... al final de los cambios resulta siempre que se han pagado los productos con otros productos".

Say agrega a los tres factores productivos clásicos (trabajo, tierra y capital) el cuarto, el organizador o empresario. Se preocupa por las fases de la economía que divide tripartitamente en producción, distribución y consumo; al mismo tiempo dice que la producción no es un proceso de crear cosas, sino de combinarlas y darles nuevas formas con el fin de dotarlas de utilidad.

+ Roberto Malthus: " El freno último a la población parece, pues, ser la falta de alimentos, deba necesariamente a las distintas proporciones en que aumentan la población y los comestibles".

La principal obra de Malthus es su "Ensayo de Economía Política", donde el autor se avoca a estudiar las causas que originan la pobreza de las naciones para concluir que es atribuible más que todo al principio de población: la humanidad crece a un ritmo mucho mayor que el de las subsistencias. Los hombres se reproducen de manera geométrica y los alimentos lo hacen aritméticamente.

En otro orden de ideas, también afirma que, el Estado no debe emprender ninguna política asistencial en pro de las estratos indigentes, pues debilitará el sentido de responsabilidad paterno, confiados en que el Estado le ayudará a solventar los gastos de la numerosa prole. Por otra parte, sostiene que el ahorro no es un fin

T E S I S

de sí mismo, sino un medio para incrementar la riqueza nacional. Así mismo dice que debe haber equilibrio entre el ahorro y el consumo.

+ John Stuart Mill: "Afortunadamente no queda nada que aclarar en las leyes del valor, ni para las del porvenir. La teoría del tema sobre el valor está completa".

La obra de Mill es muy completa, se dice que pocos libros de economía han tenido la aceptación casi unánime de los enterados como "Principios de Economía Política", de la cual sobresalen los siguientes postulados que guían su obra.

- Ley del interés personal: Mill sostiene que todo movimiento de índole económica está motivado por el interés que tiene el individuo por un beneficio para sí. Hoy en día se vive en el mundo occidental contemporáneo una sociedad de consumo y la materialización de la vida, donde una gran proporción de los actos del hombre son económicos y surgen por dictados individuales, sin importar si afectan o no a la sociedad.

- La libre competencia: Mill es uno de los más celosos defensores del abstencionismo estatal, según la opinión del maestro Herrerías, dada la afirmación de Mill en el sentido de que, el juego económico debe reservarse exclusivamente a los particulares, puesto que ellos saben con más fundamento lo que les conviene.

- La ley de la renta de la tierra: "En este aspecto Mill parte íntegramente de la teoría ricardiana de renta, aunque la complementa con enfoque estatista"(82). El sistema impositivo milliano consiste en que cada uno de los ciudadanos pague un porcentaje igual, menos aquellos cuya riqueza se incremente a un ritmo mucho mayor sin que medie ningún esfuerzo, que deberán pagar más. Fuera de no ser antidemocrático se encamina esa medida a que pague más el que gane más. Propone que se deben valorar las tierras y cobrar fuertes contribuciones al incremento de las rentas, pues estas no se elevan por el trabajo del propietario sino por el mero hecho de la escasez de la tierra con relación a la población.

- La ley del fondo de los salarios: Los salarios se fijan por la oferta y la demanda como cualquiera de los precios que se pagan por los factores de la producción. El monto de la retribución salarial depende de la abundancia o escasez de capital circulante y fuerza de trabajo. El único medio cuerdo para aumentar el pago al trabajo es subir el fondo del salario.

(82) HERRERIAS, Armando. Op. cit. p.143.

T E S I S

- La ley de la oferta y la demanda: Para Mill, el precio de los satisfactores se fija por la oferta y demanda. La oferta puede entenderse como la cantidad de bienes y servicios que se ponen a la venta o a la disposición del consumidor, mientras que la demanda es la cantidad de satisfactores que están dispuestos a comprar los consumidores para cubrir sus necesidades.

5.- El liberalismo político.

Para tratar lo relacionado con el liberalismo político, hemos decidido hacer una recopilación breve de las etapas del liberalismo, a fin de tener una idea clara de como surge esta corriente y tiene su trascendencia en las ideas políticas.

Las interpretaciones epocales del liberalismo surgen, buscando un nuevo espíritu, una nueva visión de la realidad del ser humano, una nueva concepción del hombre, y que se va consolidando en Europa a través de la ruptura con la Edad Media y que tiene como etapas esenciales el Renacimiento, la Reforma, el Racionalismo (desde Descartes hasta el Iluminismo). El Renacimiento, "con su concepción antropocéntrica* en contra del dualismo medieval"(83), con su visión terrena de la vida y de los problemas que en la misma debe resolver el hombre, con sus ciencias mundanas, con su sentido orgulloso y optimista de un mundo que está por conquistarse en su totalidad, representa la primera ruptura radical con la Edad Media, en la que no había cabida cultural para la convicción del valor universal y creativo de la libertad, que sólo se daba bajo la forma de privilegio. Más adelante, la Reforma protestante lleva a la doctrina del libre examen, demuele el principio de una jerarquía eclesiástica como órgano de mediación entre el hombre y Dios, por lo que se emancipa la conciencia de los distintos individuos. De manera semejante, con Descartes se produce un rechazo de la tradición; y la razón encuentra en sí misma su punto de partida, eliminando con la duda metódica y el espíritu crítico todos, todos los dogmas y todas las creencias, confiaba únicamente en los nuevos métodos empírico-analíticos de la ciencia. Esta revolución cultural llegará a su plenitud política en el Iluminismo, puesto que en nombre de la razón se declara la guerra contra la tiranía ejercida por el estado, por la iglesia, por la escuela, por los mitos y por las costumbres sobre las conciencias, puesto que, en una palabra, se empieza a aplicar el espíritu científico al dominio de la naturaleza y a la reorganización de la sociedad.

Así pues, hemos resumido un largo proceso histórico que ha llevado al individuo a sentirse libre, a tener una plena conciencia de sí mismo y de su propio valor, a querer instaurar

(83) BOBBIO, Norbert. MATTEUCCI, Nicola. Co. Diccionario de Política. ARICO, José. TULA, Jorge. trad. Ed. Siglo XXI. México, D.F. 5ª ed. 1988. p.917.

* Antropocéntrica - Hombre como centro de todas las cosas.

T E S I S

completamente el régimen del hombre sobre la tierra. "Los orígenes del liberalismo coinciden de este modo con la formación de la misma civilización moderna (europea), que constituye la victoria de la libertad sobre la revelación, de la razón sobre la autoridad, de la ciencia sobre el mito"(84).

Podemos decir que el liberalismo se presenta en los distintos países en tiempos históricos muy diversos, de acuerdo con sus diferentes etapas de desarrollo. Por lo que el término de liberalismo político tiene una amplia aplicación, unas veces puede indicar un partido político y otras veces un movimiento político, una ideología política o una meta política, una estructura institucional en particular o la reflexión política que ha estimulado a fin de promover un mejor orden político, precisamente el liberal. Por otro lado, también se usa para describir las orientaciones de los movimientos y de los partidos políticos que se definen como liberales, para catalogar en una historia del pensamiento político las ideas liberales, para caracterizar en el plano tipológico el estado liberal entre las demás formas de estado, para comprender filosóficamente el carácter peculiar de la civilización occidental.

Los principales postulados del liberalismo político, nos dicen los autores que son diversos, pero de los cuales destacan los siguientes: "El liberalismo significa individualismo; y por individualismo no se entiende sólo la defensa radical del individuo, único y solo protagonista de la vida ética y económica contra el estado y la sociedad, sino también la aversión a la existencia de cualquier sociedad intermediaria entre el individuo y el estado, por lo que, tanto en el mercado político como en el económico, el hombre debe actuar por sí sólo"(85). No obstante lo anterior, el liberalismo insistió en el carácter orgánico del estado, "último elemento sintético de una serie de asociaciones particulares y naturales basadas en el estatus"(86), o reivindicó la función de la asociaciones libres (partidos, sindicatos, etc.), ya sea para proteger el individuo del estado burocrático, ya sea para estimular la participación política del ciudadano, que el individualismo había terminado por encerrar en la esfera de la vida privada.

El liberalismo político presenta dos caras en cuanto a la sociedad se refiere, por un lado señala a la sociedad civil como sede natural del libre desarrollo del individuo, en oposición al gobierno, y por otro la que ve en el estado, en cuanto depositario de la voluntad general (soberanía del pueblo), el garante político, en última instancia, de la libertad individual. El liberalismo político busca garantizar los derechos del individuo frente al poder político y por esto exige formas, más o menos amplias, de representación política.

(84) BOBBIO y MATTEUCCI. Op. cit. p.917.

(85) Idem. p.908.

(86) Ibidem. p.908.

T E S I S

El liberalismo político no debe entenderse como una simple ideología política de un partido, sino comprenderse como ideología política encargada en instituciones políticas y en estructuras sociales. Esta doctrina defiende, principalmente, la libertad del individuo, entendiéndola a la libertad en una situación de posibilidad, para el hombre, de escoger, manifestar y difundir sus propios valores, tanto morales como político, para realizarse a sí mismo. Pero dentro del estado esa libertad se condiciona a la libertad de poder hacer a diferencia de la libertad de querer hacer, ya que la primera tienen impedimentos y condicionamientos externos e internos que restringen el hacer, apoyada indiscutiblemente por el principio de la igualdad jurídica. "Ser libre es necesario maximizar las posibilidades objetivas de elección en un sistema político y en un contexto social que garanticen un pluralismo real tanto para las vocaciones como para las profesiones"(87).

En la era del capitalismo naciente, se luchó por la libertad económica; el estado no debía entrometerse en el libre juego del mercado, que en ciertos aspectos se presentaba como un estado natural o mejor dicho como una sociedad civil basada en contratos privados. Sólo se aceptaba al estado como gendarme, dejando una libertad completa (*laissez faire, laissez passer*).

El liberalismo político presupone la libertad religiosa, es decir la necesaria separación de lo político con lo religioso, y la defensa de los partidos políticos como canales de expresión de los diversos grupos sociales. También trata de conducir a la autolimitación del estado a fin de garantizar los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos en tanto que la democracia sirve para la legitimación de este estado a través del sufragio universal. La vida política del liberalismo da cauce a un logro más de la ciudadanía frente al Estado: las elecciones. Las elecciones como medio de rotar el poder y asegurar la movilidad de la sociedad, y permitir a la ciudadanía tener las bases de la democracia y el goce de las libertades políticas.

Los autores resumen la conducta del estado liberal, el cual debe ser moralmente neutral y permitir únicamente una organización de la sociedad, en la que cada individuo y cada grupo social sea capaz de perseguir libremente sus propios fines y de elegir su propio destino, o su propio ser en el mundo, sin que los demás grupos puedan impedirselo, en una palabra, a pesar de ser un estado que se reduce a un mero procedimiento político y jurídico. Aunque dicha libertad se restringe en su modelo interno y externo, la primera restringida por la ética y la segunda por el derecho.

En una apreciación del sentido del liberalismo y su situación actual en la teoría política debe tomar en cuenta el hecho

(87) BOBBIO y MANTTEUCCI. Op. cit. p.913.

T E S I S

de que el término es empleado, generalmente, en dos sentidos, uno más restringido y el otro más general. En sentido estricto, el liberalismo significa "una posición política intermedia entre el conservatismo y el socialismo, favorable a la reforma pero opuesta al radicalismo"(88). En un sentido amplio, se concibe al liberalismo como "algo equivalente a lo que se llama popularmente democracia, en contraste con el comunismo o el facismo. En el plano político, este sentido del liberalismo supone la conservación de las instituciones populares del gobierno, como el sufragio, las asambleas representativas y un poder ejecutivo responsable ante el electorado"(89).

6.- El neoliberalismo.

El italiano Matteucci nos dice que todas las grandes ideologías del siglo XIX (democrática, nacionalista, socialista, etc.) en la medida en que se apartan explícitamente del liberalismo tratan de construir una forma distinta de estado, que, de acuerdo con el patrón ideológico, podía ser un estado autoritario o una democracia populista o totalitaria(90).

La era postindustrial y tecnológica ha dado paso al neoliberalismo, que consagra a la iniciativa privada y a la "burguesía" el derecho del monopolio económico y financiero, poniendo en grave riesgo la estabilidad social y reduciendo al mínimo la credibilidad estatal, del gobierno y la administración pública, proyectando en ello la crisis política, creando el espectro de ingobernabilidad del Estado y la inconformidad social. Tarea estatal a rescatar.

El neoliberalismo tiene su fuente de origen en la pretensión de hegemonía de los países altamente desarrollados, en las ambiciones de extraterritorialidad comercial de los mismos y en el fuerte endeudamiento externo e interno nacional.

Se afirma que el neoliberalismo surgió como una reacción a los efectos perversos de los políticos sociales demócratas, pero los efectos del neoliberalismo son más graves y perniciosos para la sociedad en su conjunto, dado que propicia la desigualdad económica y pone al estado frente a multitudes enardecidas por su impotencia para superar las crisis que les afectan en todos los órdenes de su vida particular o comunitaria. Ante el estallido social, el ciclo neoliberal ha tenido que cerrarse dejando en la mesa de las discusiones el repudio a su viabilidad.

(88) SABINE, George. Historia de la Teoría Política.
Ed. F.C.E. México, D.F. 8ª reimpr. 1982. p.536.

(89) Idem. p.536.

(90) BOBBIO y MANTTEUCCI. Op. cit. p.911.

T E S I S

Las consecuencias del neoliberalismo han agudizado el problema de la democratización, hasta pretender que el gobierno esté lo más posible en manos de los ciudadanos. En ambas corrientes se ha puesto límites a la intervención del Estado y a su rectoría, al estado asistencial para dar pasos a un Estado social, a la aplicación de una política moderna que permita nuevas formas organizativas.

Dentro de un foro de 50 expertos efectuado recientemente en la sede del Sistema Económico Latinoamericano (Sela) en Caracas, se manifestó que "la modernización tecnológica requiere de condiciones sociales determinadas que, en el caso de los países latinoamericanos, están siendo erosionados por los efectos de las políticas de ajuste neoliberal.... Con algunas diferencias entre los países, la mayoría experimentó aumentos del desempleo y la pobreza, acentuación del carácter regresivo en la distribución del ingreso, disminución del poder adquisitivo de los salarios y caída del gasto social en términos relativos y absolutos".

En páginas posteriores(91) redactamos el discurso pronunciado por el Presidente Salinas, durante la ceremonia del aniversario LXII del Partido Revolucionario Institucional (4/III/92), donde hace una diferenciación del liberalismo social con el estatismo y el neoliberalismo. Ahí se aprecian más los postulados del neoliberalismo.

7.- El liberalismo social.

El liberalismo que luchó esencialmente por las libertades "de" (o sea de religión, de palabra, de prensa, de reunión, de asociación, de participación en el poder político, de iniciativa económica de los distintos individuos), y por esto reivindicó un no impedimento por parte del estado y una garantía de estos derechos individuales, civiles y políticos. Ahora, en cambio, el acento se desplaza a las libertades "respecto de" (o sea de las carencias, del miedo, de la ignorancia), y para la consecución de estos fines, se renuncia al dogma de la no intervención del estado en la vida económica y social. Para el liberalismo el problema de conciliar la libertad económica y la justicia social se ha presentado de una manera irreversible, por lo que surge la tesis del liberalismo social como una respuesta a dicha interrogante, buscando precisamente, el crecimiento económico y el bienestar social.

A medida que las libertades políticas y económicas se expanden por todo el continente, se vuelve más urgente consolidarlas y profundizarlas. No hay procesos sociales irreversibles, a menos que las sociedades generen sin descanso las condiciones para no perder el rumbo. Han sido muchas las décadas de autoritarismo, intervencionismo y masismo.

(91) V. Supra. page. 128 - 135.

T E S I S

Por eso, el liberalismo social, con el fin de sustentar la democratización, ha hecho bien en insistir en la (re)construcción de un gobierno de leyes, en el respeto irrestricto a los derechos humanos, en la formación de un sistema plural de partidos, en la activación de la opinión pública, en la división de poderes, en el rendimiento de cuentas de los gobiernos, además de liberalizar y abrir la economía.

Sin embargo debe pugnar por la autonomía efectiva de los ciudadanos y, en consecuencia, de la capacidad de individuos y comunidades para resolver sus problemas particulares sin tener que politizar todas sus demandas o solicitar la intervención estatal para poder satisfacer cualquiera de sus carencias.

Así como el autoritarismo populista se levantó sobre la debilidad (y debilitamiento) de la sociedad, así también las libertades políticas se nutren de sociedades robustas, de individuos capaces de ser competitivos y cooperativamente hallar salida a sus problemas privados. Aspiramos a una democracia de libertades más que de necesidades. Una democracia del lado de la oferta y no sólo de la demanda.

El liberalismo social se sustenta también, de los gobiernos que han aprendido que muchos de los explosivos problemas de atraso y pobreza de nuestros países pueden ser atendidos más oportuna y eficazmente con políticas de regulación y apoyo (técnico y financiero) a las iniciativas de las organizaciones sociales, que con programas burocráticos y, de pasada, con compulsivo alineamiento político. Se puede ser un gobierno comprometido con el desarrollo y el bienestar social sin necesidad de intervenir directamente, sobrerregular o sustituir las iniciativas comunitarias e individuales. De que los estados han comenzado a entender las nuevas formas de política social lo muestra su nuevo abordaje de los problemas en que incorpora cada vez más sistemáticamente, la opinión, actividad y compromiso de poblaciones, barrios, padres de familia, usuarios públicos, movimientos obreros y campesinos, colegios profesionales, voluntariado social, etc.

a) Naturaleza Jurídica.

El liberalismo constituye itinerario permanente en la historia de México. Nuestros orígenes nacionales están impregnados del liberalismo de Mora y Fray Servando que propició la independencia. Con la lucha de Independencia se difundieron y fraguaron las ideas liberales de Hidalgo, Morelos y Quintana Roo. México nace así a su vida independiente con un indudable antecedente doctrinario anclado en el liberalismo; el reformador cruza la mitad del siglo pasado y se consagra en la Constitución de 1857. Son incluso liberales algunos de los planteamientos de los conservadores más avanzados: Zavala y Alamán (92).

El liberalismo social de la segunda mitad del siglo pasado conoció las ideas de Iglesias, Vallarta y Montiel Duarte que ayudaron a consolidar al Proyecto Nacional del 57. El porfirismo se desarrolló en un liberalismo *laissez-faire*, que mal dirigido se revirtió contra los principios liberales anteriores con las consecuencias que ya conocemos. Las instituciones y los principios de la Constitución de 1917 tienen, por su parte, un alto contenido liberal.

Ahora se propone un liberalismo social donde se sintetiza doctrinaria y políticamente las luchas históricas del pueblo mexicano a través de sus grandes movimientos de Independencia, de Reforma, y de la Revolución.

Establecer la naturaleza jurídica del liberalismo social en nuestro país, resulta un poco complicado dadas las innumerables fuentes reales que existen, pero que se reflejan en pocas fuentes formales, sin embargo creemos que la principal naturaleza concreta que podemos considerar en nuestro tiempo, son los artículos constitucionales 27 y 123 de nuestra Carta Magna, donde se consagran los beneficios para las clases sociales de campesinos y obreros respectivamente dentro del marco liberal en que se desenvuelve la Constitución y que marca la pauta en la cual se desenvuelven las sociedades mexicanas.

Así pues, la idea social se manifiesta en materia de propiedad(93); los principios que imperaron obtuvieron su expresión en la Ley de Desamortización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857, en la Ley de Nacionalización y en la Ley de 20 de junio de 1863; pero estas disposiciones, para ser comprendidas, para captar el espíritu que les dio origen, para no interpretárlas como simples preceptos objetivados e intemporales, exigen que se tenga en cuenta el pensamiento que en materia de propiedad recibió importante expresión, aun cuando no haya llegado a traducirse en disposiciones de Derecho Positivo.

(92) REYES HERÓLES, Jesús. Op. cit. tomo 3 p.XVI.

(93) Idem. tomo 3 p.585.

T E S I S

"La concepción social de derecho de propiedad no constituyó un acto aislado y particular en el movimiento liberal. Los antecedentes doctrinales individualistas, el estado de la propiedad en México y la confluencia de ideas socialistas, hicieron que la concepción social de la propiedad fuera toda una corriente, que además estuvo a punto de triunfar, en el movimiento de Reforma"(94). La principal expresión de esta corriente se encuentra en el proyecto del artículo 17 de la constitución de 1857, presentado por la Comisión en el Congreso Constituyente.

Dicho proyecto consignaba un liberalismo social al percibir en su propuesta que se condicionaba el derecho de propiedad a la libertad de trabajo. "En ningún caso, los particulares, a título de propietarios, podían estorbar o impedir la libertad de trabajo. A contrario sensu, el derecho de propiedad podía ser restringido o limitado si ello lo exigía la libertad de trabajo"(95). Es decir, las necesidades sociales eran garantizadas en este proyecto a través de la consignación amplia del principio de libertad de trabajo.

Por otro lado, la Ley de Desamortización estaba dirigida a afianzar la supremacía de la sociedad civil aún cuando, al mismo tiempo, pretendiera lograr la circulación de la riqueza, desestancándola y subdividiendo la propiedad, con el objeto de obtener el libre movimiento de la propiedad raíz. Se dice también que en su momento, fue un "hábil expediente para sumar intereses -búsqueda de lucro- en apoyo de la causa liberal"(96). El manifiesto de 7 de julio de 1859, que inicia la nacionalización, este último propósito es claramente expresado, señalándose la necesidad que la administración pública tiene de "crear grandes intereses que se identifiquen con la reforma social coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresiva de la nación".

Así, a partir de 1850 el problema agrario adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de manos muertas, la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas usufructuarias de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Aunque bueno el propósito, son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

(94) REYES HERÓLES, Jesús. Op. cit. tomo 3 p.566.

(95) Idem.

(96) Ibidem.

T E S I S

En la evolución del liberalismo mexicano no sólo los hombres que pertenecían a esta corriente se acercan a la cuestión social a través del examen de las condiciones de la tierra, sino que también a finales del siglo pasado el problema de los trabajadores no agrícolas y de su situación miserable y, en general de las clases desprotegidas, es captado en todo su rigor. Ignacio Ramírez, un político del siglo pasado, ya pugnaba por establecer una igualdad entre los que más tienen y los que menos tienen: la solución para una mejor sociedad es el liberalismo social, "la sociedad no puede dar a todos sus miembros la igualdad en los bienes positivos, pero puede garantizar la igualdad en los medios y en los derechos para la adquisición de todo aquello que constituye el bienestar y la riqueza: la sociedad cumple con ese que es el primero de sus compromisos, suprimiendo toda clase de privilegios"(97).

b) Estrategias hacia una proyección en la construcción de un municipalismo moderno.

La parte medular de nuestro trabajo lo constituyen este y los siguientes puntos a tratar, la idea de fincar un municipio actual, adhiriéndose a las propuestas que marcan los tiempos y las cercanías cada vez más cerradas con el resto del mundo dadas por las avanzadas tecnologías y las eficientes comunicaciones, así como un municipio dinámico para cambiar con el ritmo de la geografía y el progreso universal, pero conservando una identidad propia que ha mantenido a la población unida bajo un espíritu de nacionalismo y bajo el amparo de sus conquistas logradas en los terrenos políticos, sociales y económicos. Hasta el punto anterior en el que se trató la naturaleza jurídica del liberalismo social, se ha querido establecer primero la estructura de la figura del municipio, y segundo la figura del liberalismo y sus bases para llegar a los puntos del liberalismo social, con la finalidad de conjugar los aspectos básicos de ambas figuras, para lograr una serie de perspectivas que tiendan a llevar al desarrollo del municipio dentro del marco de esta doctrina ideológica.

Hoy la guía de las acciones del gobierno federal es la práctica del liberalismo social, así lo estableció el Presidente de la República el 4 de marzo de 1992, en la ceremonia del aniversario LXIII del Partido Revolucionario Institucional, el cual fue la principal fuente que nos originó la idea de tratar al municipio dentro del marco de aquella tesis. Es pues, que por considerarlo de vital importancia que procedemos a transcribir las partes de aquel discurso donde se habla de liberalismo social y que tienen que ver de manera indispensable con nuestra propuesta.

"... Hoy, ante los cambios del mundo, tenemos que responder a diversas preguntas. ¿Cómo construimos la fortaleza de

(97) RAMIREZ, Ignacio. El Símplicio (periódico sep/7/1871).
Obr. cit. por REYES HEROLDES tomo 3 p.674.

T E S I S

México al final del siglo XX y en el inicio del siglo XXI ?...El proyecto liberal mexicano del siglo XIX transformó estructuras y prácticas para quitar al país los fueros y las servidumbres, la anarquía de la fuerza. También para liberar a la nación del inmovilismo, del aislamiento del mundo que se industrializaba y que replanteaba la existencia de los viejos imperios.

El nuestro, al contacto con la realidad, se hizo un liberalismo original. Sus luchas tuvieron siempre bases populares, agrarias; la demanda de igual consideración a todos sus habitantes; el rechazo de los monopolios, la secularización de la sociedad y la supremacía del poder civil; la propuesta federal detrás de las regiones y sobre todo la convicción nacional frente a la amenaza y las pretensiones extranjeras.

Por eso nuestro liberalismo se nos dio como ningún otro en el continente. El triunfo de la reforma en el siglo XIX, la reforma liberal, diseñó la estructura de la nación y le dio continuidad y futuro...

... Así también la Revolución Mexicana rompió el peonaje en la dictadura, liberó el trabajo, la tierra, las conciencias y con ello la dignidad. Defendió la soberanía de la nación frente a la emergencia de nuevas hegemonías, la amenaza a sus recursos y a su proyecto político independiente.

Recogió del proyecto liberal su propuesta de libertad haciéndola comprometidamente social. Dio al Estado la conducción del desarrollo y de los recursos de la nación; hizo de los reclamos de la Revolución por la tierra, el trabajo y la educación un programa de futuro.

* Hoy la reforma de la Revolución da vigencia y relevancia presente al liberalismo social que caracteriza nuestra idea histórica del país. Lo hace para realizar los fines de soberanía, justicia, libertad y democracia. Construimos así, una nueva visión de la Revolución para nuestros tiempos, orgullosos del pasado pero que no se sujeta a sus medios.

Tampoco es una reforma neoliberal. Entre estos extremos no puede ni debe haber confusiones. Por eso en estos tiempos de acelerados cambios en el mundo y profundas transformaciones en nuestra patria, es indispensable mantener la claridad en el rumbo, la precisión en las ideas.

Dos tesis se enfrentan entre sí: una que no termina de declinar y otra que poca vigencia tendrá al nacer. Es el choque entre

T E S I S

el estatismo absorbente y el neoliberalismo posesivo. Ni uno ni otro responden al proyecto de reforma de la Revolución; ni los nuevos reaccionarios que promueven el estatismo ni tampoco el neoliberalismo enarbola nuestras luchas ni sintetiza nuestras ideas ni guía nuestras decisiones.

* La filosofía de nuestras prácticas es el liberalismo social, de hondas raíces en nuestra historia y con plena vigencia para el presente y para el futuro. Establezcamos con claridad cómo fortalecer los principios de soberanía, justicia, libertad y democracia del liberalismo social mexicano y su profunda diferencia con las otras dos propuestas ideológicas.

+ Primero: la soberanía.

Para el neoliberalismo la globalización y los procesos de integración regional son razones para declarar las fronteras como estorbo, el nacionalismo como caduco y la soberanía de la nación como preocupación del pasado. Habla por eso de un mundo sin fronteras ni naciones, de órganos supranacionales para regular no sólo los asuntos internacionales, sino también los internos. Proponen organizar elecciones desde el extranjero, las fuerzas militares multinacionales; juicio y sentencia externos sobre el comportamiento de los pueblos.

Los nuevos reaccionarios del estatismo, por su parte, pretenden actuar con las reglas del pasado, como si aún existiera bipolaridad en la que podíamos jugar un balance en nuestro provecho, ignorando las realidades y debilitándonos en los hechos. - Actuar como lo promueve el neoliberalismo es entregar la soberanía; actuar como lo sugieren los nuevos reaccionarios es simplemente provocar intervenciones debilitando la soberanía.

* Para nuestro liberalismo social la soberanía es fundamental y razón de sobrevivencia y objetivo único que da sentido a las metas que perseguimos, porque queremos que sean nuestras. La posición geográfica de México es ineludible y no deja lugar a dudas. La nación debe asegurar en todo momento su fortaleza para perdurar soberana en la vecindad con la mayor potencia del mundo.

* Sólo la propuesta del liberalismo social fortalece nuestra soberanía. Mayor interrelación económica no incluye, ni permitiremos que incluya, la integración política. Por el contrario, nos diversificaremos en las relaciones internacionales para ser más fuertes políticamente y derivamos fortaleza económica interna de la activa participación en las regiones que concentra la dinámica del crecimiento mundial.

T E S I S

+ Segundo: El Estado.

El neoliberalismo coloca al Estado en un tamaño y responsabilidades mínimas, al margen de la vida nacional, indiferente a las diferencias y a las distancias entre opulencia y miseria; sin capacidad para regular y revertir los excesos y abusos del mercado. Su papel es exclusivamente proteger del delito sin importar la justicia.

Por su parte, los nuevos reaccionarios quisieran ver regresar al Estado excesivamente propietario, expansivo, con una burocracia creciente, erigida en actor casi único de la vida nacional y que a sus limitaciones para promover más justicia agregara su creciente ineficiencia.

* Nuestro liberalismo social, en cambio, promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco de la ley y manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos.

* En el ámbito económico el liberalismo social asume que el mercado sin regulación del Estado fomenta el monopolio, extrema la injusticia y acaba por cancelar el propio crecimiento. Ser un Estado propietario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para la prosperidad.

* Por eso el liberalismo social propone un Estado promotor, que aliente la iniciativa pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos. Un Estado que orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protector del medio ambiente. Este no es un Estado propietario que supla a la iniciativa y la decisión de la familias, sino que las ayude a alcanzar con su trabajo su propios fines.

+ Tercero: La justicia social.

Para el neoliberalismo el ámbito de la sociedad es solamente el de la participación individual, aislada, que dentro de las reglas del individualismo posesivo no tiene por qué incorporar los intereses de los demás en sus decisiones. Para los neoliberales la justicia se resuelve sola. El crecimiento de la economía derramará en algún tiempo, en el futuro, beneficios que otros puedan aprovechar.

Los nuevos reaccionarios, por si parte, quisieran ver al Estado grande y paternalista, aunque se financie con inflación, déficit y excesos. La justicia social para ellos es decidir qué dar, a quiénes, a través de más burocracia desde el centralismo.

T E S I S

* Para nosotros, en el liberalismo social la justicia es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Es un compromiso explícito que tiene que promoverse, al mismo tiempo que se auspicien el crecimiento y la estabilidad. Este es el objetivo de Solidaridad y de los programas sociales que han desarrollado los gobiernos de la Revolución. La justicia que perseguimos rechaza el paternalismo, que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades; también rechaza el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria.

* Solidaridad: expresión actual de nuestro liberalismo social, cumple en los hechos sin romper la disciplina fiscal, respeta efectivamente la dignidad de los mexicanos, porque ellos deciden y participan, lo hacen directamente y sin burocratismos. Nuestro compromiso es con la justicia social en los hechos cotidianos.

+ Cuarto: Las libertades.

Para los neoliberales las libertades formales son la única garantía que con la ley debe proteger el Estado. Considera al individuo aislado, sin relación y deberes con la comunidad.

Para los nuevos reaccionarios, las libertades son subordinadas a los proyectos redistributivos del Estado. Para los primeros, el crecimiento económico es un ejercicio del mercado; para los segundos es acción estatal. Para los primeros la libertad es de tránsito, audiencia, petición, creencia y pensamiento que cumplen únicamente con la existencia de reglas para su ejercicio; para los segundos la burocracia los ejerce en representación y a nombre de las personas que carecen de medios.

* Para nuestro liberalismo social la falta de respeto a las reglas del derecho genera opresión, pero sin oportunidades ni bases materiales justas, el ejercicio de las libertades está limitado. El liberalismo social recupera el valor moral del individuo y lo combina con el valor moral de la comunidad, esencia del ser humano, en un marco de justicia.

+ Quinto: La democracia.

El neoliberal está comprometido con un modelo de democracia que sólo considera al individuo aislado y no a sus formas de organización. No quieren movilización o participación, sólo individuos guiados por profesionales, con el riesgo de poner en subasta - a favor de los grandes intereses económicos - el control de los procesos electorales.

Para los nuevos reaccionarios, la democracia supuestamente es respeto al voto, pero es creíble sólo cuando ellos

T E S I S

ganan. En la práctica, para ellos, la democracia avanza en la destrucción del oponente y no con el voto de la mayoría.

* Para el liberalismo social de nuestra Revolución, la democracia es estructura jurídica y régimen político que obliga al Estado al respeto al voto, corresponsablemente con los partidos y con los ciudadanos. Es también un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en el que el Estado tiene responsabilidades que cumplir, sin atropellar, sin ignorar la voluntad de los individuos ni de sus organizaciones. La democracia empieza en lo electoral, pero no se agota ahí. El Estado debe respetar las libertades y promover la justicia social, ampliar las oportunidades de bienestar y fomentar la cohesión social, considerando la autonomía de los diferentes grupos.

+ Sexto: La educación.

Para el neoliberal, educar es responsabilidad exclusiva del ámbito individual y por ello se opone a la responsabilidad del Estado o a la existencia de un sistema educativo nacional, con principios y valores consensualmente aceptados.

Los nuevos reaccionarios, por su parte, excluyen cualquier participación de la sociedad en la educación, son intolerantes y también dogmáticos.

* Para el liberalismo social, la educación es parte fundamental del desarrollo integral del país y los maestros actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social.

* Promovemos un sistema educativo nacional con libertad para educar, con responsabilidades más amplias en los estados y en la regiones, así como de la sociedad, con contenidos educativos que reflejen los nuevos tiempos, el orgullo de la historia y la fortaleza de la nación; ratifica la responsabilidad del Estado en impartir la educación gratuita y laica y hacer obligatoria la primaria, gran medio de movilidad social, con condiciones de vida digna para los maestros; propone educación de calidad para la libertad y para la justicia.

+ Séptimo: El campo.

Para el neoliberalismo, ésta es una actividad económica sujeta a las mismas reglas de mercado, sin historia y sin pueblo. Para los nuevos reaccionarios es reparto permanente, aunque sea sólo en el papel; afirman proteger, cuando en realidad pretenden sujetar al ejido y a la comunidad a las decisiones de la burocracia, impidiendo el ejercicio de sus libertades.

T E S I S

* Para el liberalismo social de la Revolución el campo es un hilo conductor de nuestra historia en las comunidades y pueblos y a lo largo de toda la nación. La reforma de la Revolución asume plenamente el reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad, promueve con eficacia la justicia agraria, abre oportunidades para que - apoyado por los programas de fomento del gobierno - el campesino haga ejercicio de su libertad y no de su necesidad; alienta las asociaciones y protege a las comunidades.

* La reforma es para alcanzar los fines de la revolución agraria: justicia y libertad a todo el campo mexicano y dar la batalla por la dignidad y el bienestar de las familias campesinas. Dejamos atrás una visión paternalista que ofrecía sólo promesas. Pasamos a una de respeto y verdadero apoyo en los hechos.

+ Octavo: Los indígenas.

Para el neoliberal, las comunidades indígenas son rémoras del pasado que convendría desaparecer.

Para los nuevos reaccionarios, a los indígenas hay que aislarlos, suponiendo que con ello contaminan y no pierden identidad, pero en realidad terminan proponiendo crear reservas indígenas donde los condenarían a languidecer.

* Para el liberalismo social la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Queremos que ellos puedan decidir, como todos los mexicanos, su forma de vida y que cuenten con los medios para alcanzarla. Por eso ahora la ley protege y promueve el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización.

* Si reconocemos que aportan las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad, debemos asumirlas con plenitud: luchemos contra la desigualdad que sufren, respetando el ejercicio de su libertad y la vida y dignidad de sus propias comunidades.

+ Noveno: La alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de vida.

Para el neoliberal éstos son asuntos de cada individuo o familia, en cuya prestación y contenidos el Estado no tendría participación alguna.

Para los nuevo reaccionarios éstos son exclusiva responsabilidad del Estado, sin alentar participación de la mayorías necesitadas y sin atención a la eficiencia de su prestación.

T E S I S

* Para el liberalismo social, en la alimentación como en la vivienda, la salud y calidad de vida, el Estado está plenamente comprometido. Pero entiende la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias, promueve nuevos esquemas para que haya una más amplia participación en la solución de los problemas y respuesta más eficaz en la prestación de los servicios, con transparencia y equidad.

+ Décimo: La ideología del partido: el nacionalismo.

Para los neoliberales las ideologías están muertas y la historia ha terminado. Para los nuevos reaccionarios la ideología es la expresión de hace 20 o 50 años, la encerrarse al interior y de confrontarse con el reivindicaría al Estado burocrático y excesivamente propietario.

* Nuestro liberalismo social propone un nacionalismo para el final de este siglo y para el siglo XXI: uno que conserva su sentido histórico, del que carecen los neoliberales, pero no se ata a procedimientos del pasado, compuesto por políticas públicas, hoy inoperantes, como la hacen los nuevos reaccionarios; rechaza las versiones que asociaron nacionalismo con Estados excluyentes y opresores, tanto como a los que sirven hoy de bandera a regionalismos que dividen y desintegran. Nuestro nacionalismo es la defensa del interés nacional, como hoy se requiere en México y en el mundo en que vivimos: es abierto y activo frente al exterior, para proteger mejor lo propio; es democrático y respeta la dignidad de la nación; es tolerante, defensor de los derechos humanos y de la libertades y promotor de la justicia.

* Este es el interés nacional, este es el sentido del nacionalismo mexicano para nuestros tiempos y con él nos encontramos comprometidos..."

En la determinación del contenido del liberalismo social propuesto por el Presidente Salinas trasluce la síntesis de su experiencia y programa de gobierno: reforma del Estado, libertad económica y comercial con un Estado vigilante y atento. Apertura de mercados para buscar su eficiencia y menores precios en beneficio de la sociedad. Avance en la democracia y en la participación política. Libertad de expresión. Respeto y defensa de los derechos humanos y, al mismo tiempo, apoyo y solidaridad con las clases sociales más necesitadas. Trata, por otro lado, de adecuar el quehacer del gobernante a la realidad cotidiana, pero no como ejercicio insensible, sino como una "filosofía pública".

En el mundo del final del siglo XX y del segundo milenio, la propuesta de avanzada, creemos, es la que sostiene un Estado con la capacidad de conducir sin atropellar, de encabezar sin substituir, de cumplir sin mentir. Por eso pasamos del Estado propietario y burocratizado, al Estado solidario. Se propone una nueva política

social, educación, vivienda, agua potable, electrificación, etc. Se promueve una economía que funcione, creando los empleos que reclaman los mexicanos, en vinculación con la creciente globalización mundial.

El nuevo liberalismo social cobra contenido en la medida que su reinterpretación constitucional sirva efectivamente para clarificar los caminos por donde México habrá de avanzar en el presente y en el futuro inmediato. Una práctica que represente un avance palpable y evidente para la sociedad mexicana golpeada por una etapa de aguda crisis económica.

Así pues, manejar el liberalismo social dentro del marco de la institución municipal es la tarea que se le deja a todos sus integrantes, tanto autoridades e instituciones que la conforman, como sociedades e individuos; todos en busca de un desarrollo compartido que permita un progreso más armónico de las poblaciones que habitan los municipios en toda su extensión, es decir, no sólo de sus cabeceras municipales sino que también de los pueblos y comunidades que pertenecen a los municipios. La nueva propuesta del liberalismo, en este caso el liberalismo social, es la tesis que guía las acciones de gobierno y por el cual debe de pasar la institución municipal, las estrategias que proponemos tratan de adaptar el liberalismo social al quehacer diario de la vida municipal, pensando que esta doctrina es la más adecuada para que el país suba, de manera importante, sus grados de desarrollo en forma inmediata. El liberalismo social se presenta en toda la Nación, y por lógica el primer impacto se da en los municipios, pues la Federación se conforma por Estados federativos, y estos a su vez de municipios; sin embargo, deseamos que los municipios que resulten con mayores beneficios sean los municipios urbanos o rurales, medianos o pequeños para poder hablar de una distribución más equitativa de la riqueza y de la justicia, que en todos los rincones del país se pueda aspirar a un bienestar, y una seguridad de poder desarrollarse individualmente en todos los aspectos de la vida del ser humano. Es decir, que en todos los municipios se tenga la oportunidad de vivir en ellos contando con la mayoría de los medios para lograr las principales finalidades del ser humano.

*** Desarrollo municipal en el ámbito político.**

"* Para el liberalismo social de nuestra Revolución, la democracia es estructura jurídica y régimen político que obliga al Estado al respeto al voto, corresponsablemente con los partidos y con los ciudadanos. Es también un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en el que el Estado tiene responsabilidades que cumplir, sin atropellar, sin ignorar la voluntad de los individuos ni de sus organizaciones. La democracia empieza en lo electoral, pero no se agota ahí. El Estado debe respetar las libertades y promover la justicia social, ampliar

T E S I S

las oportunidades de bienestar y fomentar la cohesión social, considerando la autonomía de los diferentes grupos".

"* Para nuestro liberalismo social la falta de respeto a las reglas del derecho genera opresión, pero sin oportunidades ni bases materiales justas, el ejercicio de las libertades está limitado. El liberalismo social recupera el valor moral del individuo y lo combina con el valor moral de la comunidad, esencia del ser humano, en un marco de justicia".

- Pluralidad de partidos políticos.

Bajo el tenor de lo que marcan los artículos 9º, 35, 41 y referidos al 115 de la Constitución Federal, se desarrolla la vida política del municipio, al mismo tiempo que le da sustento y legalidad.

El artículo 9º de la Constitución Federal cita en su primer párrafo que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...".

El artículo 35 de la misma Constitución Federal señala en su fracción III, dentro de las prerrogativas del ciudadano, la de "Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país".

Mientras tanto el artículo 41 de la Ley Fundamental en sus párrafos del 2º al 6º habla de los partidos políticos, por ejemplo el tercer párrafo dice "...Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo". Y el 6º párrafo "... Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

De los dos primeros artículos podemos decir que el derecho de asociación constituye una condición esencial de la libertad política dentro de un sistema democrático, ya que sin la vigencia de este derecho fundamental no sólo se impediría la formación de partidos políticos de diversas tendencias ideológicas, con el consiguiente empobrecimiento de la vida democrática, sino el mismo sufragio universal quedaría totalmente desprovisto de eficacia. El artículo 41 establece las bases generales sobre el concepto, la

T E S I S

naturaleza, las prerrogativas, la financiación (que a últimas fechas ha sido objeto de acaloradas discusiones sobre la forma de allegarse de recursos los partidos políticos) y las funciones de los partidos.

Así pues, la legalidad de las asociaciones que constituyan los partidos políticos se encuentra contenida en los mencionados artículos; el liberalismo social promueve la pluralidad de partidos políticos, no se encuentra de acuerdo con un sistema político de bipartidismo, sin embargo cree en el respeto a la libertad del individuo, por lo que señalamos que el bipartidismo lo debe decidir el votante, el conjunto de votantes. Si los ciudadanos emiten sufragios por un sólo partido, habrá un sólo partido. Si lo hacen por dos, habrá dos. Si por más, habrá todos los que el electorado quiera. Lo cierto es que el número de partidos políticos de un sistema está determinado por las fuerzas sociales, y poco puede hacer el poder público para limitar o incrementar la cantidad de organizaciones políticas en escena. Y dadas las diversas fuerzas sociales que existen en el país, el bipartidismo sería tan raro como la posibilidad de dividir a la sociedad civil en dos facciones.

Los partidos, que son el vehículo de participación política de los ciudadanos, por su propuesta política, por la confianza que puede ganar entre diversos sectores, por la presencia de sus dirigentes se vuelven representantes de determinados grupos sociales y de ciertas aspiraciones políticas. La gente se identificará con partidos, principios políticos e ideológicos, emblemas, pero también con personas y candidatos. Por el que les agrade votarán.

El municipio debe aceptar la pluralidad de partidos políticos, pero debe pugnar para que exista una coherencia real entre los diversos grupos para la conquista del poder en el mercado electoral. Se debe respetar la voluntad de los ciudadanos, pero siempre dentro del marco del derecho, procurar que las estructuras de poder en los municipios trabajen en busca de él, pero respetando los logros de los oponentes, propiciando la paz social; y cuando se llega al poder trabajar sin banderas partidistas, sirviendo a todos por igual.

Dentro del marco de nuestra Ley fundamental, la condición de la regulación de las asociaciones políticas, creemos, se encuentra definida de manera correcta. El pluralismo político se puede dar en todos los rincones del país, es decir, en todos los municipios que se encuentran integrados en la Federación. A pesar de que existen ciudadanos que se sienten alejados por la legislación electoral, en el sentido de hay gente que no milita en una organización partidaria y quiere cambios en el país e incluso tener actividad regular en la vida política, pues con la legislación vigente no hay otra forma de participar en las elecciones si no es a través de los partidos políticos. Aunque existe la figura del candidato independiente.

T E S I S

Así pues, con la libertad del individuo de elegir la forma de gobierno que más le agrade a través de la representación de sus convicciones en los diferentes partidos políticos, se encuentra interpretado el liberalismo social. Sin embargo, las condiciones que rodean a las centros de poder en los diferentes municipios hacen que existan problemas graves (caciques, toma de alcaldías, violencia por enfrentamientos entre simpatizantes, etc.) en determinados municipios que logran la inquietud de sus habitantes y frenan el desarrollo de los mismos. Los partidos deben resolver sus conflictos dentro de la legalidad, en base al diálogo coherente que persiga el interés común del municipio y no sólo el interés particular del organismo político.

Los partidos políticos se encuentran representados en todos y cada uno de los municipios por motivo de la fracción VIII del artículo 115 Constitucional. Con la representación proporcional se pretende una integración pluripartidista en los cargos municipales en disputa, lo cual desde una perspectiva teórica, sin lugar a dudas, tendrá que producir innumerables beneficios en la gestión municipal, toda vez que las decisiones del ayuntamiento tienen que adoptarse después de discutirse, reflexionarse o valorarse antes de aplicarse en la comunidad respectiva. Debiera existir un control político más equilibrado en las acciones internas del ayuntamiento. Sin embargo, los resultados de esta fracción en la praxis política aún no se reflejan, en ocasiones por la escasa participación de los partidos políticos; en otras, por la "incongruente reglamentación que de la representación proporcional han realizado las legislaturas estatales"(98).

* Desarrollo municipal en el ámbito social.

"* Para nosotros, en el liberalismo social la justicia es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Es un compromiso explícito que tiene que promoverse, al mismo tiempo que se auspicien el crecimiento y la estabilidad. Este es el objetivo de Solidaridad y de los programas sociales que han desarrollado los gobiernos de la Revolución. La justicia que perseguimos rechaza el paternalismo, que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades; también rechaza el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria".

"* Solidaridad: expresión actual de nuestro liberalismo social, cumple en los hechos sin romper la disciplina fiscal, respeta efectivamente la dignidad de los mexicanos, porque ellos deciden y participan, lo hacen directamente y sin burocratismos. Nuestro compromiso es con la justicia social en los hechos cotidianos".

(98) CONST. POLITICA de los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1992. Comentada.
Ed. P.G.J.D.F. México, D.F. 3ªed. p.500.

T E S I S

- Programas de solidaridad como base del desarrollo actual de la sociedad y por ende del municipio.

Afirmabamos en páginas atrás que al municipio para estudiarlo en su dimensión justa, se tenía que ubicar en un momento y tiempo determinado, aunque si bien es cierto que el municipio tiene características ancestrales, dicha institución presenta rasgos definitivos según la época en que lo describamos.

Así el municipio en la actualidad es otro al de hace diez años, al de hace veinte años, lógicamente por lo avanzado en sus poblaciones, en sus capacidades de administración, en sus problemáticas, etc., pero sin duda, también por el marco legal en que se desarrolla nuestra institución municipal y principalmente por la interpretación que le de a esa legislación los ciudadanos y las autoridades encargadas de dirigirlo. La interpretación que quizo hacer el pasado Presidente de la República Miguel de la Madrid le dió su más trascendente reforma a nivel constitucional; la del Presidente Carlos Salinas es la de llevar al municipio los principios del liberalismo social, llevar el Programa Nacional de Solidaridad a todos los municipios del país, en especial a los que lo necesitan más, a los que requieren de un apoyo real y profundo. Así, el municipio de hoy cuenta con un apoyo del gobierno federal a través de dicho programa y que ha contado con buenos resultados, los cuales nos permiten pensar que el mencionado programa o con otro nombre, puede ser el detonante para que los municipios cuenten con las estructuras necesarias para que sus poblaciones tengan mayor calidad en las oportunidades de vida, en las condiciones que el ser humano requiere para su más amplio desarrollo, ahí mismo, en sus localidades, en sus comunidades, sin tener que emigrar en busca de esas oportunidades.

Bajo el principio básico del liberalismo social de justicia con libertad, de que las relaciones interhumanas se desarrollen bajo un proyecto de justicia para todos dentro de un marco de libertad. Bajo el espíritu de que sólo una nación justa, tiene presencia fuerte en el mundo y sólo una nación que trabaja para erradicar la pobreza, puede avanzar en el camino de la independencia y también en el de la libertad. Bajo el reto de abrir más oportunidades productivas para los mexicanos de menores recursos, ahí donde viven, de dotar de empleos en sus propias comunidades. Bajo el ideal de fortalecer el nivel de vida de los desposeídos, de brindarles el apoyo para incorporarlos a los beneficios del trabajo del país, de buscar que la riqueza se reparta entre el mayor número de mexicanos posible y de erradicar la pobreza extrema, opera y tiene su fundamento el Programa Nacional de Solidaridad. Su esquema trata de que gobierno y comunidades municipales trabajen de manera conjunta, unos aportando recursos y otros mano de obra, con participación y mediante el diálogo, con respeto a las decisiones de las propias comunidades para lograr que lleguen a los mexicanos los beneficios de sus programas internos, en un nuevo espíritu solidario,

T E S I S

que con paz, trabajo y unidad mejorarán las condiciones de los desposeídos.

Del pasado IV informe de gobierno (99) del Presidente de la República con fecha de 1 de noviembre de 1992 pudimos sacar las tesis fundamentales del "pronasol", así como cifras importantes de los resultados del mencionado programa. En esa fecha el Jefe del Ejecutivo Federal, el Presidente Salinas señaló lo siguiente: "Solidaridad, lo he afirmado, es la expresión de una forma de ser de siempre de los mexicanos que hoy se manifiesta en las decisiones de la comunidad y en el apoyo respetuoso del gobierno. El Estado ha incrementado en 70 por ciento real los recursos para la superación de rezagos y de carencias urgentes en una gran mayoría de los municipios del país. Solidaridad ha demostrado ser un instrumento eficaz para el ejercicio del gasto social, pero es mucho más. Al convertirse ese gasto en agua, luz, escuelas dignas, servicios de salud, pavimentación o títulos de propiedad registrados, solidaridad es justicia en los hechos, es aliento a la participación y es respeto a la dignidad".

" Las relaciones solidarias tienen un contenido claramente participativo. Se abre, así, un espacio para el ejercicio de la democracia directa vinculada a lo inmediato, a lo cercano y cotidiano. El Programa reconoce y se suma a este espacio de la democracia directa, paralela, pero no reñida con las instituciones representativas".

" La superación de los rezagos en servicios crea una plataforma para combatir la pobreza; pero es en el ámbito de la producción y el empleo en el que podemos erradicarla".

" En los programas, la participación de la comunidad es su rasgo más destacado. Se busca con ello establecer una relación de respeto, de respuesta, de corresponsabilidad, y así se expande un nuevo movimiento de participación y de organización en el país. Hay ya establecidos 100 mil comités de solidaridad. La participación directa de las comunidades organizadas permite el ejercicio transparente de los recursos. La Contraloría Social, integrada por miembros de la comunidad, es la base de los mecanismos institucionales de vigilancia del manejo claro de cada programa y del cumplimiento de los tiempos fijados".

Las cifras que dió el Ejecutivo Federal en ese día reflejan lo trabajado en los cuatro primeros años de su administración, en cuanto a la dotación de servicios básicos:

(99) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (2/Nov/92). IV Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal.

T E S I S

- Se han incorporado 5,263 mexicanos por día los sistemas de salud. (130 hospitales apoyados por pronasol).
- Se han beneficiado diariamente 7,719 compatriotas por primera vez con la introducción de agua potable. (11 millones con agua y 8 millones con drenaje).
- Se han construido diariamente 47 aulas, talleres y laboratorios, y se han rehabilitado 50 escuelas públicas por día. (70 mil escuelas).
- Han recibido cotidianamente el servicio de energía eléctrica 9,122 mexicanos. (13 millones).
- Los colonos, con su organización, han pavimentado más de 3,200 Kms. de calles en colonias populares.
- Hoy, 8,500 localidades cuentan con el servicio de telefonía rural; 5,000 comunidades rurales y 8,500 colonias populares tienen acceso al servicio postal.
- El programa de Niños en Solidaridad ha dos años de haberse puesto en marcha, casi 500 mil menores reciben una beca en efectivo, dispensas y atención médica para impedir que abandonen la escuela por falta de recursos familiares.
- Con el programa de Servicio Social se integraron 591 mil jóvenes, egresados de las instituciones de educación técnica y superior, en proyectos de beneficio comunitario.
- Mediante los fondos municipales se atiende al 87 por ciento de los ayuntamientos del país. Con estos recursos directos ellos realizaron más de 60 mil obras con elevado efecto social en 25 estados de la República. Adicionalmente, se encuentran en operación 14 programas de desarrollo regional en 11 estados que más lo necesitan, y que benefician a casi 9 millones de mexicanos. Los 120 Fondos Regionales para los Pueblos Indígenas, en los que participan casi 1,500 organizaciones propias de esas comunidades, han apoyado 2 mil proyectos que benefician a los grupos étnicos de 4,600 localidades.

En el último párrafo vemos como casi la totalidad de los municipios han contado con el apoyo de Pronasol, el desarrollo de ellos se encuentra marcado por dicho programa, si bien no todos sus habitantes han recibido directamente sus beneficios, si lo han hecho de manera indirecta al mejorar las condiciones del ámbito cercano en que se desenvuelven.

Es por eso que, creemos, que los presupuestos de los ejecutivos debe orientarse cada vez más, en la medida de lo posible, hacia el incremento en los gastos sociales. Dicho gasto debe ser más sensible a las necesidades de los que menos tienen, a la protección del ambiente, a las disparidades regionales. Ante las grandes carencias que todavía enfrentan muchos de nuestros compatriotas es necesario mayor gasto para la justicia y más justamente ejercido.

T E S I S

Solidaridad o el nombre que se quiera debe contar con una base legal, en el sentido, primero de su funcionamiento y segundo de su estabilidad dentro de los distintos programas de gobierno, en los planes nacionales de desarrollo, buscando una continuidad en los mismos, buscando el progreso de las comunidades que integran los municipios. Ahora el programa actual de solidaridad es la base actual del desarrollo de la sociedad y por ende del municipio. El programa ya tiene raíces propias en la organización de miles de comunidades y colonias populares en el país, y su acción beneficia a más municipios y a más familias; apoya la construcción de servicios y permite reproducir el bienestar, profundizando las acciones de la administración pública en donde más se necesita. Aquí se expresa el liberalismo social, procurando el bienestar social de mayor número de mexicanos en un esquema de libertad de decisión y de acción de las comunidades, en el sentido de permitir a ellas la decisión en cuales prioridades se debe de actuar, contando con la guía administrativa de las autoridades municipales.

En el sentido que el programa es federal, y que de alguna manera se acercan recursos que son federales para que lo ejerzan los ayuntamientos, creemos que se deben adecuar las normas sobre las asignaciones presupuestarias a los municipios, así como, flexibilizar el límite de la inversión por proyecto e incrementar el porcentaje destinado a las cabeceras municipales; además de simplificar procedimientos administrativos para trabajar con mayor agilidad, sin excesivos burocratismos. Se debe ser más eficaz en su capacidad de respuesta; su existencia no esta en tela de juicio. El municipio juega un papel definitivo en el compromiso para cumplirles a todas sus poblaciones. Se debe lograr un municipio integrado a la potencialidad regional con gobiernos de calidad, porque la demanda de los mexicanos es tener ciudades bien administradas, con honestidad, con políticas públicas eficientes, con servicios de calidad y una fórmula puede ser la concurrencia de esfuerzos de la comunidad, recursos de la iniciativa privada y acciones de solidaridad.

* Desarrollo municipal en el ámbito económico.

"* En el ámbito económico el liberalismo social asume que el mercado si regulación del Estado fomenta el monopolio, extrema la injusticia y acaba por cancelar el propio crecimiento. Ser un Estado propietario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para la prosperidad".

"* Por eso el liberalismo social propone un Estado promotor, que aliente la iniciativa pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos. Un Estado que orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los

T E S I S

sindicatos y protector del medio ambiente. Este no es un Estado propietario que supla a la iniciativa y la decisión de la familias, sino que las ayude a alcanzar con su trabajo su propios fines".

- Privatización de servicios públicos.

Los servicios administrativos del gobierno municipal, encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el artículo 115 de la Constitución General del República, creando con ello, una esfera de actuación definida para todos los municipios del país; su fracción III determina :

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

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

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los servicios pueden estar a cargo de la administración pública federal, local o municipal, en sus sectores central o paraestatal. Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica, son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad. De otra forma, el INAP dice que los servicios públicos municipales constituyen "un conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente,

T E S I S

uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad"(100).

La primer forma de prestación, o sea la directa es aquella en la que la administración municipal asume en forma privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia, se consideran de interés público. Cuando el servicio va a prestarse bajo el régimen directo o de monopolio, encontramos una limitación formal, ya que la prestación en régimen de monopolio procede, previo acuerdo, solamente para aquellos servicios para los que la ley prevé tal posibilidad. Los tres niveles de gobierno pueden adoptar el sistema de prestación directa, en atención a la naturaleza e importancia del servicio. Así por ejemplo, a nivel federal la Constitución en su artículo 28, establece cuáles servicios deben ser prestados exclusivamente por el Estado Federal (acuñación de moneda, correos, petróleo, ferrocarriles, etc.)

Precisamente la otra forma de prestación de un servicio público es la concesión. En donde, procede la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público. Se da cuando la autoridad concede a una persona física o moral (concesionario), la posibilidad de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca. En esencia, la concesión hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad.

Sin embargo, la manera en que se da la prestación de servicios resulta secundaria para el ciudadano, ya que la importancia de la administración municipal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Al ciudadano común, no le interesa realmente si hay o no suficiencia en el presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas. El bienestar colectivo depende en gran medida de los servicios públicos o municipales; que consisten, entre otros en: agua potable, limpia, transporte y vialidad, seguridad, alumbrado, drenaje, pavimentación, bacheo, etc.

El proceso de apertura de nuestra economía y el inicio de las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil están exigiendo un sector público ágil que promueva y tome decisiones de manera eficaz, dentro de un marco de equilibrio en las relaciones entre los tres niveles de gobierno.

(100) INAP. Op. cit. tomo 1 p.21.

T E S I S

Así, creemos que, primero se debe trabajar en la modernización del sector público, ya que ahí está uno de los instrumentos que requiere el país para su desarrollo. Debe replantearse su relación con la economía y con la sociedad, para darles más espacios a los sectores social y privado. En esta redefinición del quehacer económico del sector público, sin embargo, no debe verse ni el repliegue del Estado ni la cesión de obligaciones, sino el establecimiento de reglas claras en la asignación de responsabilidades con un principio de eficiencia, y el aliento de la productividad integral de la economía, y con ello, permitir satisfacer los servicios que la población demanda en forma inmediata y continua.

En las últimas décadas el proceso de desarrollo llevó al Estado a intervenir en la economía sin una evaluación suficiente de las acciones indispensables, y su presencia en muchos campos no obedeció a una respuesta al mandato constitucional de rectoría y de promoción del desarrollo. En parte, respondió a la poca viabilidad de proyectos llevados a cabo por el sector privado, de manera que el Estado tuvo que suplirlo, en algún momento, por causa de utilidad pública.

Ese proceso también condujo a una mayor injerencia en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales y, en consecuencia, restó autonomía de gestión y decisión a las propias empresas, ocasionando entorpecimiento en sus actividades productivas y empresariales. Pero hoy, la perspectiva es diferente: el crecimiento del país, sus necesidades y la complejidad de su economía, muestran que ese camino agotó sus ventajas, de manera que en los últimos años ha significado un obstáculo al desarrollo y a la maduración de los gobiernos estatal y municipal en la solución de sus propios problemas.

La rectoría de la economía es función del Estado, que por mandato constitucional (art.25), es indeclinable e intransferible. Estamos de acuerdo. Sin embargo, creemos que se deben consolidar las áreas que de manera exclusiva y directa administra el Estado, y así cumplir con la señalado en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, para reafirmar las áreas consideradas estratégicas en propiedad y control del mismo; así mismo, realizar una evaluación de los servicios públicos que presta el municipio a fin de que los mínimos que están establecidos en el artículo 115 Constitucional, se verifique si son prioridad que los preste la institución municipal o si es recomendable que algunos municipios los sigan atendiendo y otros (municipios) den paso a concesiones que permitan posteriormente la privatización de los servicios públicos, en base a su eficacia y a su productividad.

En ausencia de una de definición exacta de las áreas prioritarias, planteamos la necesidad de un método apropiado para su precisión, que conduzca a la enunciación de actividades utilizando

T E S I S

como criterios el de eficiencia de conjunto y el de interés social. En el manejo de los términos prioritario o estratégico existe tal libertad que es indispensable concretar las actividades prioritarias en las que el Estado pueda o deba participar como agente productivo. Las entidades que no resulten estratégicas ni prioritarias deben ser desincorporadas del sector público.

Todo ello, en virtud de que el Estado, debe ser principalmente regulador y promotor, y no administrador de todo, es necesario consolidar las entidades que administran las áreas estratégicas y fortalecer la participación del Estado por sí, o en concurrencia con los sectores social y privado, en las áreas que se definan como prioritarias.

Bajo el espíritu del liberalismo social es indispensable fortalecer el carácter mixto de la economía mexicana, estimulando la presencia de la sociedad civil e impulsando empresas que realmente eleven el bienestar y estimulen la participación del sector social. Así como alentar la participación del sector privado en el desarrollo nacional, en el desarrollo de los municipios. Es decir, fortalecer la organización social y alentar al sector privado, con criterios de equidad y de bienestar social, y no sólo de eficiencia.

Creemos que la necesidad y buen funcionamiento de los servicios municipales adquiere cada día más importancia, de tal forma que los ayuntamientos se han convertido en responsables directos de la gestión de tales servicios como una función política significativa. La idea de privatizar ciertos servicios públicos adquiere cada día más fuerza, por lo menos las concesiones parciales. Nosotros nos unimos a la idea, pero siempre y cuando la finalidad sea la de prestar un servicio con mayor índice de respuesta inmediata, con mayor calidad y eficiencia, y eliminando el ánimo de lucro desmedido; pero sólo dentro de determinados municipios que no cuenten con las estructuras necesarias para realizarlos o por el contrario, aunque parezca paradójico, donde los municipios tengan un grado de desarrollo avanzado, que no se requiera la intervención del ayuntamiento para la dotación de determinados servicios públicos. Posiblemente los servicios municipales de recolección de basura y de rastos puedan ser los más avocados para privatizarse, pues las concesiones de ellos proliferan cada día más.

Por ejemplo en la Ciudad de México a fecha de marzo de 1993, se han contratado varias empresas nacionales y extranjeras, la prestación de servicios relacionados con el abasto de agua potable y drenaje. El director de la Comisión de Aguas del D.F., Carlos Casasús, explica en entrevista publicada (22/III/93) en el semanario Epoca (Nº94), que la estrategia gubernamental de contratar los servicios de estas empresas tiene como fin: uno, implantar el consumo medido de agua; dos, rehabilitar las redes de agua potable y drenaje y tres, lograr una mayor recaudación, porque actualmente de 1 millón cien mil tomas de agua que hay registradas en la Ciudad de México, la

T E S I S

tesorería sólo recibe el pago bimestral de 400,000 boletas. Se persigue la finalidad de que el ciudadano que haga mayor consumo del líquido, más tendrá que pagar, y para ello se tiene previsto eliminar, en la medida que se instalen medidores electrónicos, el sistema de cuotas fijas.

Carlos Casasús comenta que, "como estrategia de gobierno se optó por buscar empresas de la más avanzada tecnología que ayudarán a la ciudad a implantar el consumo medido de agua, a rehabilitar las redes de distribución para que el servicio que se da en las casas no se de en las calles. Las tareas de esas empresas serán: uno, levantar el padrón de usuarios; dos, como nuestros planos han perdido actualidad, elaborar el catastro de la red; tres, instalar medidores electrónicos; cuatro, establecer los sistemas de cómputo para la lectura exacta de medidores; y por último, rehabilitar las redes de agua potable y drenaje, actividades relacionadas con desasolve y reparación de redes de drenaje". El funcionario expresa que "como ciudad tenemos que garantizar el abasto de agua, se estima que el consumo diario por persona en el D.F., anda por los 360 o 380 litros, mientras que en ciudades europeas, incluyendo el gasto industrial, es de unos 200 litros diarios por persona. Para el ciudadano común y corriente, es muy difícil percibir que existe un problema de agua, porque abren la llave y la obtienen. El beneficio es poder llegar a un equilibrio entre la oferta y la demanda del líquido. Tenemos, como ciudad, que reducir nuestro consumo para garantizar que siempre haya este recurso".

El Director de la Comisión del Agua dice que "la fórmula que utiliza el gobierno capitalino no es una concesión. Son contratos de servicios, porque la responsabilidad del gobierno del D.F. de prestar el servicio público de agua potable y drenaje es inalterable. La concesión representaría que ellos estarían llevando a cabo el servicio y en ningún sentido estamos otorgando una concesión, sino un contrato general que le da derecho a la empresa a seguir haciendo todos los contratos subsecuentes de una zona (se dividió al D.F. en cuatro zonas por delegaciones), siempre y cuando su desempeño haya cumplido los contratos anteriores. Estas empresas tienen derecho a una rentabilidad razonable sobre las actividades que van a llevar a cabo para la ciudad. Si dichas empresas no son efectivas, lo peor que puede pasar es que les rescindamos el contrato".

En este caso, la privatización no se está dando, pero de alguna manera, se reconoce la necesidad de recurrir a los particulares para solucionar los problemas de prestación de servicios públicos que tienen los organismos gubernamentales, y se establece la oportunidad a ellos para colaborar en la prestación de dichos servicios con una mayor eficiencia y calidad.

Es cierto que se ha avanzado en la dotación de servicios por parte de las administraciones municipales, el programa actual de solidaridad u otras denominaciones de programas federales han

contribuido también con ese avance; por ejemplo según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) dentro de los resultados definitivos del XI censo general de población y vivienda 1990, y a la pregunta de ¿ con qué servicios cuentan nuestras viviendas ?, arrojó la siguiente consideración: En el país se observa un incremento de viviendas que disponen de servicios. Así, el agua entubada elevó su cobertura de 61% en 1970 a 79.4% en 1990. Asimismo, el suministro de energía eléctrica pasó de 58.9% en 1970 a 87.5% en 1990; y por último, el drenaje, que registró 41.5% en 1970 y ascendió a 63.6% en 1990. Sin embargo, la demanda continua de los servicios hacen buscar nuevas alternativas que den respuesta a las poblaciones y permitan a las administraciones municipales orientar sus recursos a obras de infraestructura, que posibiliten a las comunidades municipales lograr un desarrollo económico estable pero a la vez dinámico, bajo un entorno de satisfacción de las necesidades básicas de las propias comunidades. La privatización de algunos de los servicios municipales o la concesión efectiva de los mismos o de formas como el caso de agua en el D.F., podrían ser una alternativa.

Después de todo, el papel que distingue a los servicios públicos es de vital importancia, ya que representan la parte más visible del gobierno municipal, en tanto que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad.

*** Mayor eficacia del derecho urbano.**

"* Para el liberalismo social, en la alimentación como en la vivienda, la salud y calidad de vida, el Estado está plenamente comprometido. Pero entiende la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias, promueve nuevos esquemas para que haya una más amplia participación en la solución de los problemas y respuesta más eficaz en la prestación de los servicios, con transparencia y equidad".

- **Reglamentación de la vida municipal.- Necesidad de ordenar el crecimiento de los municipios, para no ser rebasados por la sociedad y sus demandas.**

La necesidad de ordenar el crecimiento de los municipios está estrechamente ligado al fenómeno poblacional y a las políticas que emanan de la búsqueda de soluciones a los problemas que surgen por motivo de dicho fenómeno. La política de población ha adquirido una importancia vital. En su evolución ha pasado del mero control de la natalidad a la acción directa del Estado, a través de sus niveles de gobierno, sobre problemas más complejos. Se debe entender que los

T E S I S

fenómenos demográficos no sólo son consecuencia del desarrollo, sino que lo influyen de manera definitiva.

La planeación, la reglamentación de la vida municipal para ser eficaz, debe partir del lugar en el que viven los ciudadanos y de la búsqueda de su integridad como seres humanos, entendiendo que la finalidad última de toda estrategia propuesta por el Estado tiene que ser el bienestar del hombre. Sólo con ese criterio es posible instrumentar con éxito una política de población que no se limite al estudio de los problemas demográficos, sino que aspire a modificar sus causas.

En la planeación y reglamentación del ente municipal debe percibirse el conocimiento de la realidad nacional: el crecimiento de la población, de su distribución en el territorio, de las tendencias migratorias, de sus causas y de sus consecuencias probables reflejadas en la sociedad, etc. deben ser la base para orientar las acciones del Estado. Sabemos que en materia de población lo que se haga ahora incidirá desde luego en los aspectos sociales de nuestro país, pero también en la economía, en la política y en la cultura. Por eso es indispensable profundizar en el estudio de los asuntos demográficos y vincularlos a la estrategia de desarrollo, a estrategias que tengan sustento en el derecho urbano.

Las tendencias de crecimiento actual señalan ya los retos del futuro. A pesar de la reducción de la tasa de crecimiento de 3.2 por ciento en la década de los setenta a 2 por ciento actual, hacia el año 2000 seremos casi cien millones de mexicanos; más de 28 millones tendrán menos de 15 años, mientras que otros 5 millones habrán llegado a la senectud. La atención para ambos grupos de edad exigirá la redefinición de las políticas de salud, de educación, de dotación de servicios, de creación de infraestructura, de generación de empleos. Serán necesidades adicionales a las que ya tenemos. Habrá que resolver por igual los rezagos y las nuevas demandas de la sociedad a fin de que los municipios no se vean rebasados por ellas en su capacidad de respuesta.

Pero tendremos que hacerlo, además, con el propósito claro de modificar los flujos migratorios que han llevado, por un lado, a la concentración de más de la cuarta parte de la población nacional en las tres zonas metropolitanas más grandes del país, y por otro, a la dispersión de cerca de la tercera parte de los mexicanos en más de 120 mil pequeñas comunidades. La urbanización por sí misma no ha resuelto esta dicotomía, a pesar de que en los últimos cuarenta años la población asentada en zonas rurales disminuyó del 80 a menos del 35 por ciento. Según datos recogidos del INEGI en los resultados definitivos del XI censo general de población y vivienda 1990, en el sentido de cómo estamos distribuidos, el censo registró 156,602 localidades de las cuales casi el 90% tiene menos de 500 habitantes. En estas pequeñas localidades reside el 12.3% de la población nacional. Esta dispersión de población contrasta con la elevada

T E S I S

concentración demográfica en las grandes localidades. Así, el 44.4% de la población reside en las 98 localidades de 100,000 habitantes y más. Asimismo, el 25.2% de la población se concentra en las 3 principales áreas metropolitanas: Cd. de México (18.5%), Guadalajara (3.5%) y Monterrey (3.2%). En cuanto a la distribución por entidad federativa, las de mayor población son: Estado de México (9 815,795), Veracruz (6 228,239), Jalisco (5 302,689), Puebla (4 126,101), Guanajuato (3 982,593).

Los problemas demográficos se derivan fundamentalmente de condiciones socioeconómicas concretas y su solución está, en consecuencia, en la busca de un desarrollo más equilibrado entre grupos y regiones. Cada municipio vive su propia problemática, marcada por dichas condiciones, por lo que sus soluciones tienen que tomarse casi en forma individualizada, creando reglamentaciones de derecho urbano que permitan a las autoridades municipales regular los asentamientos humanos dentro de sus territorios, de manera eficiente, capaz, dentro del marco de la norma jurídica y que por consiguiente, permitan el desarrollo armónico del ente municipal, de su cabecera y de sus comunidades por igual.

Como es sabido a partir de la revolución industrial surge una serie de fenómenos que repercuten en el crecimiento desmedido de la ciudad sin orden con los característicos fenómenos de conurbaciones que dan origen a las metrópoli y megalópolis. Con ello, las necesidades colectivas se han incrementado y diversificado. Ya no son sólo lo problemas de abastecimiento, sanidad y cultura propios de las ciudades antiguas, sino fundamentalmente los relacionados con nuevos problemas que requieren nuevas técnicas de solución. Así la zonificación (barrios residenciales, fabriles, industriales, comerciales, universitarios), la urbanización (plan regulador, máximos de densidad, construcción de grandes bloques de viviendas, altura de los edificios, plazas, parques y jardines, estacionamientos de automóviles, estaciones centrales de transporte colectivo) y el tránsito vehicular (ordenamiento, señalización, viaductos, túneles, autopistas, canalizaciones, etc.) para permitir la circulación de automóviles, camiones, etc.. También requieren de nuevas soluciones adecuadas a las nuevas necesidades, los problemas de vialidad, saneamiento, alumbrado, suministro de energía eléctrica, gas y agua potable, el control de las nuevas instalaciones mecánicas (ascensores, calefactores, aire acondicionado, extractores de aire, incineradores de residuos, equipos eléctricos para el hogar y máquinas de oficina) ordenadores electrónicos, archivos mecánicos y microfilmados, etc.

El derecho urbanístico, surge como una necesidad del Estado moderno, ya que paralelo al proceso de expansión de los núcleos urbanos, aparecen reglamentos, decretos, ordenanzas y en general, leyes, que tienden a regular ciertos aspectos de obras públicas o edificaciones particulares. Sin embargo, siguiendo una definición de la maestra Rendón Huerta, que dice que es el "conjunto de normas jurídicas preponderantemente de derecho público que regula

T E S I S

las conductas humanas que van a incidir directa o indirectamente en el proceso de crecimiento, estructura y modificación físicos en los asentamientos, a través de la creación, utilización o apropiación del espacio (tierra urbana)"(101).

Es decir, el derecho urbanístico es la regulación jurídica de las conductas humanas, tipificadas por la creación de los medios y condiciones apropiadas para un asentamiento humano, por la utilización correcta del espacio urbano, y por la apropiación del espacio urbano (expropiación y nacionalización), que inciden en el espacio (tierra urbana), modificando su forma y estructura. El tipo de normas que se dan a través de dicho derecho son las de planeación, control, fomento, administrativas, fiscales, procesales.

Requerimos de una mayor eficacia del derecho urbano en los municipios. En México se carece de planes de desarrollo estructurados a nivel nacional, regional y local y por lo tanto el poblamiento se da de una manera espontánea. Si acaso orientado por fraccionadores que en general persiguen un fácil camino para lucrar; líderes y funcionarios que, en ocasiones comercian con las tierras ejidales y públicas que debieran preservar; muchos empresarios que en su afán de encontrar mano de obra la propicia y cuentan con ella fácilmente en las grandes ciudades, y algunos organismos públicos con escasos recursos que ven rebasados sus esfuerzos con la magnitud de los problemas.

Todos los sociólogos reconocen que la población viene actuando al compás de una tendencia irrefrenable, que la lleva a buscar en la gran ciudad un ambiente que considera más adecuado para su desarrollo económico y social. Por ello, es necesario que los municipios cuenten con reglamentaciones que regulen eficientemente los desarrollos urbanos y rurales, siguiendo los planes de desarrollo municipal. Se tiene que evitar que los entornos urbanos se vuelvan cada vez más difíciles de habitar, destruyendo la ecología y contaminando el ambiente, evitar las costosísimas reubicaciones de fábricas y de servicios, etc. Hay que trabajar para que las disposiciones de derecho urbano efectivamente se reflejen en distintas reglamentaciones de cada territorio municipal; hacia donde queremos y sobretodo hacia donde podemos crecer, bajo un entorno ideal donde se puedan desarrollar libre y ordenadamente las sociedades, y previendo que las autoridades no sean rebasadas por sus demandas.

Creemos que se deben establecer estrategias de población integradas a la planeación regional y municipal, tomando en cuenta que las disparidades en el desarrollo nacional se reflejan en los flujos migratorios. La planeación de sistemas de ciudades deba considerar las características regionales de población y su entorno

(101) RENDON HUERTA, Teresa. Op. cit. p.337.

T E S I S

rural como participe de un programa de dotación de infraestructura y prestación de servicios que ayude a mejorar el bienestar urbano-rural y a disminuir la migración a las ciudades. Debe de incrementarse la participación municipal en las tareas de la política de población, a través de reglamentaciones dinámicas y oportunas, pues es en esa instancia de gobierno donde adquiere su expresión más real y concreta. Nadie conoce mejor los problemas que quien los enfrenta. Por eso en el municipio pueden decidirse con mayor precisión las acciones de mayor importancia en materia demográfica y urbanística, incorporando la colaboración activa del pueblo.

La facultad se encuentra otorgada por el artículo 115 Constitucional en su fracción V, sin embargo, como algunas de las disposiciones del mencionado artículo, parece que aún no cobran una efectiva operatividad, es decir, aunque forman parte del derecho positivo parece que aún no son parte del derecho vigente, pues sus alcances no son los deseados por el espíritu de la norma. La reglamentación en los municipios es un tema muy amplio dado la carencia de este tipo de ordenamientos en la mayoría de los municipios, sobre todo los reglamentos en materias específicas que respondan a las necesidades de cada municipio, a menudo se utilizan machotes emanados de las legislaturas locales para regir determinadas áreas en las que no se cuenta con dichos ordenamientos específicos.

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

Pensar que todo ser humano tiene derecho a respirar, puede sonar ocioso o simplista. Sin embargo en muchas ciudades tanto en México como en otras partes del mundo, las condiciones de habitabilidad mínimas no se cumplen. La simple oportunidad de respirar aire fresco, de estar libre de ruidos y olores nocivos, parece paradójicamente cada día más difícil de alcanzar. Es necesario que a través de la conciencia del habitante urbano, de sus derechos y obligaciones para con la ciudad, para con su comunidad y sus semejantes con quienes vive, luche por obtenerlos; su participación a lado de las autoridades es definitiva en la construcción de lugares más propicios para vivir. Resulta sencillo pero a la vez sumamente complejo, esbozar estos derechos y el orden prioritario con que se deben procurar:

T E S I S

- Seguridad: Para el desenvolvimiento normal de sus habitantes. Seguridad para el peatón, los vehículos, niños en las calles, etc.
- Salud: Las ciudades deben proteger al hombre y canalizarlo a ser más saludable y no viceversa. Proteger el medio ambiente.
- Interacción social: las ciudades deben ofrecer la posibilidad de que la gente se comunique, se asocie, intercambie opiniones y conocimientos.
- Selección: El habitante de la ciudad debe tener oportunidad de seleccionar estilos de vida y patrones culturales.
- Belleza: Propiciar que el medio ambiente sea el propicio para un mejor desarrollo del habitante.
- Equidad: Las ciudades deben ofrecer condiciones semejantes a sus habitantes. El agua, la tierra, el transporte, la electricidad, etc. deben ser para toda la población y estar distribuidas en forma proporcional a su existencia.

* ¿ Municipio libre y autónomo ?

Esta es la gran interrogante que se han venido haciendo los estudiosos de la materia durante mucho tiempo; a este cuestionamiento obedece la transformación que hoy tiene la institución municipal. La última reforma constitucional se dá bajo la inquietud de dar respuesta a esta pregunta, y converge en un texto constitucional (art. 115) que pretende, al fin y al cabo, otorgar al municipio la libertad y autonomía por la que lucharon las huestes revolucionarias. Sin embargo, la práctica nos muestra otra cosa, la mayoría de los estudiosos coincide en que se dió un gran paso con la reforma de 83, pero que en realidad todavía dista mucho para llegar a ver a una institución municipal libre y autónoma.

En 1983 con el cambio del artículo 115 Constitucional, a iniciativa del entonces Presidente de la República, se propicio la llamada reforma municipal. Los nuevos rubros básicos con los que contaría el municipio serían los de asegurar su libertad política, y consolidar su autonomía administrativa y económica. En efecto, el texto vigente comparado con el anterior produce un cambio radical en el funcionamiento del municipio, sin embargo, no ha logrado el alcance que motivó su reforma.

El perfil político del municipio puede analizarse desde dos vertientes, primero bajo los lineamientos que rigen el proceso electoral municipal; segundo, bajo la óptica de las garantías que para el ejercicio de su encargo se establece en favor de los ayuntamientos.

T E S I S

Aunque resultan positivos y complementarios estos dos rubros de transformación política: mejoría en el desarrollo de las elecciones municipales y garantía de seguridad jurídica para el ejercicio del encargo. La primera vertiente nos deja insatisfechos en sus logros, pues a pesar de que es loable el intento por dar una integración pluripartidista de los cargos municipales, a través de la representación proporcional, a fin de que exista un control político más equilibrado en las acciones internas del ayuntamiento, los resultados en la praxis aún no se reflejan, en ocasiones por la escasa participación de los partidos políticos; en otras, por la incongruente reglamentación que de la representación proporcional han realizado las legislaturas locales.

El perfil económico se refleja en la autonomía financiera de los municipios. Resulta un hecho innegable que la desigual distribución fiscal en nuestro sistema federal ha provocado municipios extremadamente pobres, incapaces de solucionar sus propias necesidades y que ello ha repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas de los propios municipios.

Pensamos que no puede concebirse la libertad política, cuando la autonomía financiera no esta asegurada. Bajo este tenor la reforma municipal se avocó por dotar al municipio de una autonomía económica que fuera el cje de la solución de las problemáticas municipales. Los principales preceptos relacionados con ese fin son los de:

- Delimitación de los ingresos propios municipales. Dentro de los cuales resaltan las participaciones federales, y la precisión de que sólo los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno pueden eximirse del pago de contribuciones sobre bienes inmuebles y por servicios públicos.

- Se reforzó el principio de la libre administración hacendaria a cargo del municipio.

- Se precisó las diversas fuentes económicas exclusivas del municipio. Ej. impuesto predial y sus derivados como fraccionamiento, traslación, etc. impuesto sobre la mejora o cambio de valor de los inmuebles (contribución por mejoras).

- El presupuesto de ingresos será determinado por las legislaturas locales.

Con estos lineamientos es necesario contar con los elementos técnicos y humanos capaces de administrar los ingresos percibidos; consideramos que resultaría positivo que en lugar de que,

T E S I S

como lo prevé el párrafo siguiente, cuando asienta que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; se capacite al personal burocrático municipal a fin de que razonadamente y de manera eficaz sea capaz de decidir cómo y en qué serán utilizados sus recursos financieros. Estamos seguros que dicha medida verdaderamente vendría a fortalecer la autonomía financiera, ya que en caso contrario, se corre el riesgo de caer en los conocidos vicios de dependencia y subordinación en el manejo y orientación del presupuesto municipal, como ya ocurre o no ha dejado de ocurrir en muchos de nuestro municipios.

En el último precepto, se evitó el nexo directo en la distribución fiscal entre federación y municipio. Creemos que en la práctica la intervención de las legislaturas al determinar las bases, montos, y plazos de las aportaciones federales correspondientes al municipio, se corre igualmente el peligro de tener un control político desde una perspectiva financiera; lo que naturalmente contradice el espíritu del artículo de conseguir autonomía económica municipal. Es decir, las legislaturas son quienes deciden sobre la participación que corresponde a cada municipio; el acto de aprobar puede traducirse en un acto de control.

En el perfil administrativo cuatro fueron los principales rubros que en materia administrativa, trataron de consolidar la autonomía en este renglón: la facultad reglamentaria municipal; la precisión de cuáles son los servicios públicos que les corresponden a los municipios y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal, así como la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

Dentro del primer rubro se dota al municipio de la posibilidad de ejercer una facultad reglamentaria, toda vez que los ayuntamientos, conocedores de su específica realidad social, económica y política pueden precisar de mejor manera, la orientación y sentido que deben tener sus disposiciones administrativas. Sin embargo, para que ello pueda realizarse resulta necesario contar a nivel municipal con el personal idóneo, esto es que sus integrantes posean los conocimientos que les permitan elaborar los bandos de policía y buen gobierno, así como las demás disposiciones administrativas que regirán en su comunidad. Hasta ahora, las disposiciones administrativas municipales reflejan confusiones y atraso, y lejos de contribuir a la evolución de las estructuras en la vida municipal, se convierten en obstáculos que contribuyen al estancamiento. La mayoría de los municipios no tienen los recursos humanos para llevar a cabo lo que marca el espíritu del precepto.

Bajo el espíritu del liberalismo social las instituciones deben de actuar cada vez más libres, sin la dependencia total de órganos superiores. Eso quisieramos, pero para ser realistas muchos

T E S I S

de los municipios no cuentan con los mínimos establecidos por el artículo 115 constitucional, para lograr la autosuficiencia. En este caso, los municipios como tercer nivel de gobierno, dependen de su gobierno estatal y del gobierno federal. El liberalismo social pugna por la libertad y la justicia, por la equidad, y aquí es donde nosotros creemos que no se puede abandonar a infinidad de municipios que no cuentan con la infraestructura necesaria, lease recursos humanos, recursos económicos, capacidad administrativa, servicios públicos, etc. y que requieren de la ayuda de otros sectores, ya sean públicos o privados, para lograr un desarrollo más armónico que conceda oportunidades a todos sus habitantes, en las ciudades, en las cabeceras municipales, en los pueblos, en las comunidades, en los barrios y colonias populares, en las rancherías. El precepto constitucional brinda oportunidad al municipio para que se desarrolle libremente, sin embargo, creemos que faltan otros argumentos para que los municipios más atrasados puedan alcanzar la posibilidad de ser libres y autónomos realmente. Tal vez no sería raro la idea de contar con una fracción en el artículo 115, que recomiende (para no interferir en su soberanía) a los gobiernos estatales el establecimiento de Comisiones de capacitación que instruyan en materia de administración, de hacienda pública, de prestación de servicios, de obras públicas, de asentamientos humanos, de formas de reglamentar los ámbitos municipales, etc. todo ello dirigidas a los ayuntamientos, y lograr una cada vez mayor y mejor cultura municipal.

* Derechos humanos.

"* Nuestro liberalismo social, en cambio, promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco de la ley y manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos".

Después de un periodo en el cual existió incertidumbre y falta de conocimiento sobre la figura del Ombudsman, que se ha extendido de manera considerable en esta segunda posguerra a numerosos ordenamientos de varios sistemas o tradiciones jurídicas, dicha institución se ha introducido de manera paulatina en el ordenamiento mexicano, y podemos afirmar que se inicia su consolidación en los últimos años con la Procuraduría Social de Departamento del Distrito Federal (1989), pero en especial con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (junio de 1990), organismos que no obstante su reciente instalación han realizado una labor apreciable en cuanto a la tutela y promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Para describir lo que la figura de origen escandinavo del Ombudsman representa, recurrimos al comentario del maestro Héctor Fix-Zamudio, que dice que es un "organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el

T E S I S

Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizadas esencialmente por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto; y con motivo de esta investigación, puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno o del Parlamento, con la atribución de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos. Se le ha calificado también como magistratura de opinión o de persuasión"(102).

Indudablemente que el organismo protector más importante es la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990, y cuyo reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha Comisión durante los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año de 1990. No obstante que administrativamente dicha Comisión depende de la Secretaría de Gobernación, ha demostrado un alto grado de independencia, que le ha otorgado amplio prestigio en todos los sectores sociales, y ha logrado iniciar una cultura de los derechos humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela.

La citada Comisión además de recibir denuncias, reclamaciones o quejas de afectados en sus derechos humanos por parte de las autoridades, realiza actividades de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los derechos humanos, así como el establecimiento de una política nacional en materia de respeto y defensa de los propios derechos. También realiza investigaciones de las violaciones de los mencionados derechos y la proposición de recomendaciones a las autoridades responsables, que se dan a conocer públicamente, pues si bien no tienen carácter obligatorio, poseen la fuerza del convencimiento ante la opinión pública, como lo demuestra el apoyo que han encontrado en los diversos sectores sociales.

Coincidimos con el maestro Fix-Zamudio, cuando señala que "la labor de la mencionada Comisión ha significado la efectiva protección de los derechos humanos de los mexicanos, especialmente en cuanto a su libertad y dignidad personales, que no se encontraban suficientemente tutelados por los instrumentos tradicionales de protección, tales como el juicio de amparo y el proceso judicial, a los que de ninguna manera ha tratado de sustituir, sino apoyar"(103).

(102) FIX-ZAMUDIO, Héctor. Comp. El Derecho Mexicano hacia la Modernidad. Ed. Porrúa. México, D.F. 1991. p.71.

(103) Idem. p.76.

T E S I S

Dentro de este rubro hemos señalado, dentro de las estrategias hacia la construcción de un municipalismo moderno, la presencia de los derechos humanos. Pensamos que dentro de cualquier esquema de gobierno se deben proteger este tipo de derechos, indispensables para la libre y armoniosa convivencia entre los miembros de la sociedad y principalmente entre la sociedad y sus autoridades, lo cual, propicia el desarrollo de los individuos en un clima de paz y tranquilidad social, al saber que sus derechos fundamentales, que por el simple hecho de ser seres humanos tienen, no son pisoteados ante la indiferencia de las propias autoridades.

Es motivante saber que, de acuerdo con el modelo de la Comisión Nacional, varias entidades federativas han establecido comisiones locales con estructura jurídica y funciones muy similares a la primera, tendencia que seguramente se incrementará en los meses siguientes, debido al éxito que ha tenido la mencionada Comisión.

Dentro de estas, la Procuraduría de los Derechos humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, sobresale. Este organismo fue establecido en la Ley expedida por el Congreso de dicha entidad federativa, de acuerdo con la iniciativa presentada por el gobernador. Dicho ordenamiento fue aprobado el 31 de enero de 1991. En la citada Procuraduría, su titular es nombrado por el Congreso del Estado, de una terna presentada por el gobernador, y los dos subprocuradores son designados por el procurador y ratificados por el mismo Congreso, lo que otorga a dichos funcionarios una mayor independencia. Dicha Procuraduría cuenta, como organismo de participación ciudadana, con un consejo consultivo integrado con un mínimo de siete ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y que se hubiesen significado por su interés y capacidad en la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos.

Sería interesante establecer dichas Procuradurías en los municipios del país, por lo menos en aquellos que su magnitud lo requiera y en los demás por lo menos en regiones que agrupen determinados municipios, a fin de estar más cerca de la protección de dichos derechos. Las funciones esenciales, como las de las Procuradurías estatales, serían las de recibir e investigar las quejas o denuncias de los afectados en sus derechos humanos por las autoridades y servidores públicos de carácter local, y hacer las respectivas recomendaciones no obligatorias.

Cabe señalar que ha habido ensayos anteriormente, lo cual nos hace pensar que puede ser factible esta proposición. Podemos mencionar al Procurador de Vecinos de la ciudad de Colima, creado por acuerdo del ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, y que después se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de la entidad del mismo nombre, de 8 de diciembre de 1984. También se puede mencionar la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro, por decreto del ayuntamiento publicado el 22 de

T E S I S

diciembre de 1988. Estas figuras sirvieron de antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Creemos que dichas Defensorías o Procuradurías o Comisiones se significan como una instancia próxima, animosa y eficiente para salvaguardar los valores más caros de todo individuo, como son la vida, la libertad y la integridad personal. Además de que sirven de aliciente para crear en los diversos sectores sociales una verdadera conciencia de los derechos humanos, sin la cual la simple protección jurídica resulta insuficiente. Es necesario continuar adelante en este camino, apoyándonos en las incipientes pero progresivas cultura y conciencia de los derechos humanos que han despertado los citados organismos, y perfeccionar su estructura, independencia y funcionamiento, que no deben considerarse como sustitución de los instrumentos tutelares de los derechos humanos ya existentes, como el juicio de amparo y al procedimiento judicial, sino como organismos de apoyo y reforzamiento de los anteriores establecidos, pues la protección de los derechos humanos, que es uno de los aspectos esenciales del Estado social de derecho al cual aspiramos, requiere de un perfeccionamiento permanente de sus instrumentos protectores.

* Ecología y medio ambiente.

Actualmente uno de los grandes problemas de las sociedades en vías de desarrollo es el acelerado crecimiento poblacional, manifestado en la proliferación de asentamientos irregulares con los consiguientes funestos resultados: destrucción de áreas verdes, insalubridad, altos índices de criminalidad, etc. A dicha problemática se agrega la creciente contaminación ambiental, que nos ha llevado a la toma de medidas emergentes, que antes ni siquiera se pensaban podían ocurrir, para tratar de disminuir los altos índices que se han alcanzado ya en algunas ciudades grandes de nuestro país.

Opinamos que la ecología debe ser una prioridad incorporada a todas las actividades y no algo de carácter posterior y exclusivamente correctivo. Es claro que su desatención afecta la base de los recursos del país y en consecuencia, debilita la fortaleza de la nación. Los descuidos ecológicos contraen la disponibilidad de la recursos naturales sobre los que se construye el desarrollo y reducen las posibilidades de elevar la calidad de vida de los mexicanos.

Nuestro desequilibrios ecológicos se han originado con la industrialización y la urbanización que trajo consigo ese proceso, mientras que el crecimiento demográfico y una explotación verdaderamente irracional de los recursos naturales han mantenido sus efectos deteriorantes durante años. El establecimiento de grandes concentraciones humanas en sitios donde los recursos como el agua son

T E S I S

usados inadecuadamente o sobreexplotados, ha llevado al extremo de la destrucción muchas veces irreparable. La escasez de agua, agravada por su contaminación; la destrucción de los bosques y las selvas; la degradación del medio urbano, y la urgente necesidad de lograr una educación ecológica a fondo entre niños, jóvenes y adultos, constituyen la agenda mínima de prioridades en materia ecológica. Para atenderla, hay que armonizar ecología, economía, política y participación social.

Estamos en los umbrales de una nueva etapa de desarrollo y no podremos llegar a ella con un entorno deteriorado. La decisión con que enfrentemos las prácticas destructivas del medio y la firmeza con que rescatemos las áreas dañadas determinarán, en buena medida, el ritmo del desarrollo social y, desde luego, el bienestar de las generaciones subsecuentes.

La idea de modernización de los municipios es contraria al daño ecológico y del medio ambiente. Las propuestas económicas deben respetar la ecología, lo que se traduce en un reto económico porque debe mantenerse e incrementarse la producción sin lastimar al medio. Hay que traducir la prioridad ecológica en orientaciones y limitaciones claras para las nuevas actividades productivas. Poner en marcha las decisiones de inversión y tecnología para equilibrar el crecimiento con la protección del medio y, en cuanto a la superación de los desequilibrios ya existentes, partir del principio de que la solución ecológica será siempre, a largo plazo, la mejor opción económica.

Como ya apuntábamos, el control y dirección del desarrollo urbanístico se encuentra la fórmula para que, en armonía y de manera equilibrada, puedan ser aprovechados los espacios municipales. Con ello, se persigue que sean las células básicas las que al tener el control de su crecimiento demográfico, vigilen de manera más directa y con bases suficientes en qué y para qué serán utilizados sus espacios territoriales. Esperamos, que estos lineamientos se sume la suficiente voluntad política para que las decisiones adoptadas por el ayuntamiento sean respetadas. La práctica nos ha demostrado que en varios municipios por intereses de tipo económico, varias inmobiliarias han edificado sin los permisos conducentes y en zonas notoriamente prohibidas. Son tiempos en que las circunstancias sociales nos exigen nuevos retos, el llamado derecho urbanístico y ecológico cobrarán mayor relevancia cada vez más.

El espíritu del liberalismo social nos marca el sentido de las estrategias a seguir, básicamente con la firmeza en el control y la estricta vigilancia del entorno ecológico y medio ambiente de parte de los ayuntamientos, así como la efectiva aplicación de los reglamentos o la innovación de ellos que tengan que ver con este rubro para que repercutan en mejores calidades de vida. Por otro lado, es necesario la participación ciudadana en la solución de la problemática; se reclama un cambio de mentalidad para tomar

T E S I S

conciencia que con la organización, participación, información y cultura se pueden ajustar los marcos jurídicos a la realidad y acercar la toma de decisiones a los ámbitos locales. Pero sin duda, concientizarnos que, el entorno ecológico nos afecta a todos sin distinción de sexo o posición económica, y en la medida que pongamos orden en el, mejores perspectivas de una vida sana se nos abrirán, así como, las de un mejor desarrollo individual bajo nuestros propios entornos municipales.

* Educación.

"* Para el liberalismo social, la educación es parte fundamental del desarrollo integral del país y los maestros actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social".

"* Promovemos un sistema educativo nacional con libertad para educar, con responsabilidades más amplias en los estados y en la regiones, así como de la sociedad, con contenidos educativos que reflejen los nuevos tiempos, el orgullo de la historia y la fortaleza de la nación; ratifica la responsabilidad del Estado en impartir la educación gratuita y laica y hacer obligatoria la primaria, gran medio de movilidad social, con condiciones de vida digna para los maestros; propone educación de calidad para la libertad y para la justicia".

Una de las prioridades nacionales de mayor jerarquía es la de transformar y fortalecer el sistema educativo mexicano en todas sus partes, para darle base firme al proceso de modernización nacional. Creemos que la educación puede ser un instrumento privilegiado para crear las condiciones de igualdad y libertad que demanda nuestro tiempo. La educación tiene que tomarse como base del desarrollo social, sustentada en los valores nacionales, en nuestro legado histórico y atenta a las transformaciones que vive el mundo.

A partir de la Constitución se desprenden los propósitos básicos para el sector educativo: fortalecer el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y, mejorar la calidad de los servicios prestados en todos sus niveles, sobre la base de las necesidades objetivas del país.

El Municipio tiene la obligación de atender lo referente a la educación, al establecerse así, en el artículo 3º Constitucional: "La educación que imparta el Estado (Federación, Estado y Municipio) tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la

T E S I S

patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia....".

Este párrafo marca como será la educación que imparta el Estado y cuales son los objetivos que se buscan lograr con dicha impartición de la educación. El punto pivote del texto está en que le reconoce al Estado la impartición de la educación; pero describe dentro del texto que el Estado es: Federación, Estados y Municipios.

Esta sola mención reconoce y justifica la inserción del municipio como parte integrante del Estado. El artículo considera el deber del municipio de impartir una educación y la obligación de reconocer esta garantía como fin instrumental para alcanzar los fines fundamentales del Derecho que son: Bien Común, Justicia y Seguridad Jurídica.

La impartición de la educación constituye una responsabilidad primordial para los municipios; su atención repercute directamente en el individuo, y en el grado de desarrollo que se quiera para la sociedad. El ahora secretario de Estado, Fernando Solana tituló un libro escrito por el mismo "Tan lejos como la educación llegue", al referirse en lo importante que es este elemento para el progreso del país. La educación debe constituir un punto principal a cuidar en los objetivos a lograr en cualquier país; familia, escuela y sociedad son responsables de ello. En ese sentido, el municipio tiene que ser el canalizador de recursos orientados a este renglón, como una prioridad dentro de los esquemas de gobierno. Se requiere mayor gasto a este sector, lo cual, representaría más que un gasto una inversión. Mayor atención a que los centro educativos funcionen correctamente bajo los lineamientos del Estado. Y sobretodo, la labor de procurar que todos alcancen los beneficios de esta garantía, al mejorar la calidad de las escuelas, fomentar la construcción de las mismas, acercándolas adonde las comunidades lo requieren para no tener que emigrar en busca de ellas. Tratar de redistribuir y focalizar el gasto en educación hacia los más necesitados; y tratar de crear una igualdad de condiciones para el sector público y privado (en la impartición de la educación), a modo de garantizar a los padres libertad de elección respecto a la educación de sus hijos. Los resultados que a continuación damos, muestran que falta mucho por hacer, maxime que ahora también, otorgar la educación secundaria es una obligación del Estado.

Según datos del INEGI dentro de los resultados definitivos del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, hay en el país 49 millones de adultos: de ese total, 6.7 millones no tuvieron instrucción alguna y 11.7 millones, iniciaron y no terminaron la primaria. Existen varios millones más que concluyeron primaria, pero no así la secundaria. Requerimos una mayor vinculación entre los sectores educativos y productivos. Sin embargo, del total de niños y niñas entre los 6 y los 14 años de edad, el censo registró que habían 2 514,284 personas en edad escolar que no asistían a la

T E S I S

escuela. La población analfabeta aún asciende a 6 161,662 personas de 15 años y más. Por sexo, los datos censales registran que la tasa de analfabetismo en los hombres es de 9.6%, mientras que la correspondiente a las mujeres es de 15%.

Creemos que un Estado moderno y soberano y un país independiente y próspero sólo pueden sostenerse con la voluntad de un pueblo orgulloso de sus orígenes, bien preparado y con clara visión del futuro. Educar en nuestro país, significa formar mexicanos concientes de su identidad nacional y capaces de compartir solidariamente los afanes de paz y de progreso de toda la humanidad. Ciudadanos activos y preparados para incorporarse a una sociedad plural. Se deben desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar el patriotismo y la conciencia de solidaridad internacional. Formar para la democracia como un modo de vida fundado en el constante mejoramiento económico, cultural y social del pueblo mexicano.

* Justicia social.

"* Nuestro liberalismo social, en cambio, promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo al cambio en el marco de la ley y manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos".

"* Para nosotros, en el liberalismo social la justicia es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Es un compromiso explícito que tiene que promoverse, al mismo tiempo que se auspicien el crecimiento y la estabilidad".

Mejorar la calidad de vida de los mexicanos, con la defensa de la soberanía, la democracia y el crecimiento económico, es el reto más importante que debemos afrontar en los próximos años. Todas las políticas del Estado deben concurrir en ese punto fundamental. Y el municipio, como parte integrante de él, no puede quedarse atrás.

Todo nuestra labor desarrollada a través de este trabajo de investigación, esta guiada principalmente en este punto. Buscar la manera que la mayor parte de la población del país obtenga la justicia social y bienestar social. Los procedimientos de las políticas gubernamentales deben seguir este principio y el municipio es piedra angular para que todos sus habitantes cuenten con los mínimos de calidades de vida. No entendemos el bienestar como un privilegio para unos cuantos individuos. Debemos aspirar a que todos los mexicanos puedan compartirlo. La alimentación, la educación, la salud, la vivienda, un medio ambiente sano, son aspiraciones comunes

T E S I S

de nuestra sociedad y ofrecerlos en igualdad de oportunidades es obligación ineludible del Estado, a través de sus tres niveles de gobierno.

Pensamos que el bienestar del hombre es, pues, el objetivo primordial del proceso de desarrollo de nuestros ayuntamientos, que no justificaría ningún otro fin. De ahí su sentido de igualdad y justicia: en todo caso, importa más la distribución equitativa de los frutos del crecimiento que la acumulación de las cosas.

La redistribución de la riqueza, a través de los medios que tiene el Estado para hacer palpable la justicia es, uno de los desafíos inmediatos del bienestar. Se trata de fortalecer la economía para evitar la concentración del ingreso o el desvío de recursos hacia áreas no prioritarias. El crecimiento debe buscarse, sobre todo, con mayor generación de empleos mejor remunerados y con el claro propósito de ampliar el acceso de la mayoría a los bienes y a los servicios que hacen posible una vida mejor. De ahí que el realismo con sentido social sea criterio rector para afrontar el reto económico. Recientemente Oscar Arias Premio Nobel de la Paz 1987 declaró (*), que "el crecimiento económico puede ser más devastador que la violencia generalizada, si no sirve para proporcionar a los pueblos mayores niveles de bienestar social; Lo idóneo de todo progreso es que este beneficie al mayor número posible de gente, ya que es condición humana el que se despierte celo, inconformidad e irritación al observar que sólo unos cuantos, y en forma muchas veces ostentosa, usufructúan el progreso".

Así pues, tratar de incrementar de manera sostenida el gasto social del sector público, a partir de una planeación articulada entre todos los sectores. El abasto oportuno y barato de alimentos básicos, el cuidado de la salud, el acceso a la educación, a la cultura y al recreación, el derecho a una vivienda digna en un medio digno son objetivos afines. Si bien su cumplimiento se lleva a cabo a través de diversas dependencias del Ejecutivo federal y de las administraciones estatales, el proceso de planeación y la vigilancia de la ejecución deben hacerse de manera conjunta, tomando en cuenta que en la realidad de las comunidades rurales y de las zonas urbanas, esas áreas se entrelazan y todas inciden de manera directa en el bienestar. El rezago de alguna, o las disparidades de calidad afectan al conjunto y limitan, en consecuencia, las posibilidades de mejorar la vida colectiva.

El municipio debe de estar atento a que a partir de él comience la planeación, es decir, que la institución municipal sea el pivote de todas las políticas de planeación dado que es en ese espacio donde nacen las demandas y por lo tanto donde se debe concretar la política social.

(*) Periódico "El Heraldo de México". 29/III/93.

T E S I S

En ese sentido, el municipio debe orientar el gasto social hacia los grupos más desprotegidos. El medio rural disperso, las comunidades indígenas y las colonias populares de las zonas urbanas han encontrado limitaciones tradicionales al bienestar. Las acciones de asistencia aisladas influyen poco en el mejoramiento de sus condiciones. Hace falta, en cambio, poner en marcha programas integrales que se basen en el análisis de las necesidades reales de esos grupos, para que cada acción repercuta totalmente en su bienestar. La acción pública tiene que iniciarse desde abajo y no a partir de la aplicación de criterios generales.

Es menester que el sector público lleve a cabo el proceso de descentralización. Los problemas peculiares de cada estado y de cada municipio podrán resolverse mejor en los lugares donde se originan, con la aplicación de métodos y de tecnología apropiados a cada circunstancia. Se debe adaptar la acción pública a las necesidades propias de bienestar de cada región. Es urgente que en el campo haya oportunidad y en las ciudades obras para detonar el bienestar y evitar la migración que nada resuelve, ni en el campo que se abandona ni en las bardas de las ciudades que la necesidad toma por asalto; es urgente la necesidad y la exigencia de una vida digna, que no alcanzan en los cinturones de miseria, ni los "tragafuegos" de las esquinas o los niños que ocultan bajo un pobre maquillaje de payasos, una pobre e injusta existencia.

En estos tiempos y más por las condiciones que afrontan muchos de nuestros municipios, es importante que se trate de inducir la participación social. Es preciso erradicar las prácticas que lesionan la iniciativa de los grupos organizados y sustituyen la concepción colectiva del bienestar material o la oferta de servicios que no se arraigan como parte de la vida social. La calidad de la oferta pública debe medirse no sólo por la especialización del servicio, sino por sus vínculos estrechos con la comunidad a la que se sirve. Con la participación social como método será posible sumar el esfuerzo colectivo a la conservación de las obras y aumentar la productividad del gasto, al volverlo respaldo de una acción que no se limita al ejercicio presupuestal.

El tema que hemos escogido llamado "El Municipio ante el Liberalismo Social", busca de alguna manera, contribuir en la formación de un México mejor a través y a partir de los municipios, en base a una política que creemos es la de mejores resultados, hasta el momento, en las últimas décadas. En base a un crecimiento económico, pero no olvidando que ninguna política económica puede ser exitosa y permanecer sin una política social igualmente decidida. El pasado noviembre el Presidente Salinas apuntó(*) haciendo una propuesta que "mercado sin programa social deliberado volverá a ser abuso de los más por los menos; mercado, con equidad, libertad con justicia social, liberalismo social, es el programa viable en el nuevo orden mundial".

(*) Periódico "Una Más Uno".22/XI/92.

T E S I S

Sin embargo, nuestro más caro anhelo es ver a un municipio fortalecido, siendo la base del desarrollo nacional y principalmente del individuo que habita dentro de ese espacio. Mejorar la calidad de vida de los mexicanos es un propósito que debemos compartir y cumplirlo será el reto más claro para los próximos años. No existen mexicanos flojos y mexicanos trabajadores. Donde sí hay diferencia, es en los medios de que unos disponen para realizar su obra. Si el campo está atrasado y con ello sus comunidades, es culpa de todos. Si en las ciudades existen asentamientos sin ningún tipo de servicios, es culpa de todos. No podemos seguir permitiendo que haya mexicanos de primera y de segunda. Todos debemos realizar un gran esfuerzo para igualar las oportunidades. Y entonces sí, con las mismas oportunidades veremos quiénes quieren ser mexicanos de primera y quiénes de segunda.

TESIS

- CONCLUSIONES.

PRIMERA .- Los tiempos recientes han sido, en el mundo y en México, momentos de cambio profundo y acelerado. En lo interno, a la mayor pluralidad política y diversidad social que trajo consigo el desarrollo sostenido del país, se sumó, desde la década anterior, el agotamiento del modelo económico que había estado en rigor por más de cuarenta años. Los rezagos y desigualdades acumulados, y el estancamiento económico, pusieron de manifiesto las limitaciones del esquema tradicional de la sustitución de importaciones y la creciente intervención gubernamental, para hacer frente a las demandas de una sociedad que había experimentado un rápido crecimiento demográfico y un todavía más intenso proceso de urbanización. Las demandas políticas que habían propiciado el constante mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos, eran ya inviables, o al menos insuficientes, ante los nuevos reclamos de la población, exigencias nuevas tanto por su índole como por su amplitud apremiante.

En lo externo, la globalización de la economía y la universalización de los procesos de producción y los patrones tecnológicos, la revolución de las comunicaciones y la informática, la adopción, en todos los Estados, de mecanismos del libre mercado y el cambio cualitativo en la forma de producir bienes y servicios, afectaron severamente el comercio y el intercambio cultural, modificaron las relaciones entre el capital y el trabajo y abrieron la posibilidad de nuevos modelos de organización política y social. A ello, se añade el tránsito de un sistema bipolar a un esquema, aún incierto, que parece unipolar, en lo que hace al poder político y militar, y multipolar en lo que se refiere a la capacidad económica. Las tensiones derivadas del resurgimiento de nacionalismos exacerbados y la notoria insuficiencia de las ideologías para hacer frente a los cambios que tienen lugar, configuran un escenario internacional pleno de interrogantes y desafíos.

SEGUNDA .- No obstante, sabemos que las grandes ideologías han sido el epicentro de tremendos sacudimientos sociales. Las sociedades han estructurado su pensar y obrar a la luz de sus diferentes principios, valores e imágenes sociales. Sin embargo, a diferencia de sus ideadores y militantes pioneros, hoy se tiene la ventaja de conocer cuáles resultados arrojaron los laboratorios sociales, entusiasmantes y trágicos, que las ideologías modernas montaron y echaron a andar en estos dos últimos siglos. Por ello, desde la actual estación de la historia humana y nacional, podemos tener una visión más ponderada y tal vez un balance más preciso de los grandes "ismos" modernos que rondaron al mundo.

TERCERA .- Después de desastres y desencantos, de luchas entre las propuestas liberalistas de libertad individual y las propuestas socialistas de beneficio colectivo, se han puesto en marcha en los años recientes exploraciones teóricas y políticas en

T E S I S

busca del nuevo balance entre la libertad personal y la justicia social, lo privado y lo público, el libre cambio y la necesidad de regulación estatal, la autonomía personal y la solidaridad comunitaria. De esta exploración contemporánea tras nuevas instituciones políticas, económicas y sociales forma parte el liberalismo social. Propuesta adoptada por nuestro actual régimen como ideología que guía las acciones de gobierno.

CUARTA .- A través de las propuestas del liberalismo social se pretende construir un proyecto de sociedad civil y estado, de economía y política, de eficiencia y equidad, de soberanía nacional e interdependencia internacional. El municipio debe ser punto de partida en la concretación de este proyecto.

QUINTA .- La teoría del liberalismo social, en primer lugar, reconoce fundamentalmente la autonomía moral de la persona humana, su capacidad de elegir y responsabilizarse. Por consiguiente, su derecho a ser respetado en su vida, en sus ideas y en sus decisiones. En esta perspectiva, el actuar humano no es entonces mero reflejo de condicionamientos sociales fatales, insuperables, ni la persona es simplemente el recurso anónimo e impotente de algún colectivo totalitario. De este núcleo de libertad personal, se desprenden los derechos humanos y los derechos civiles, políticos y sociales. Cada persona, en méritos de su dignidad humana y de su calidad de conciudadano y compatriota, tiene derecho a no padecer de nadie ningún tipo de violencia o coerción; a igual trato ante la ley (no privilegios); a iguales oportunidades de participación y elección política (no autoritarismo, democracia); a un igual nivel de bienestar básico y a igualdad de oportunidades de autorealización (combate a la pobreza, posibilidad de desarrollo social). Todo ello, debe ocurrir en el horizonte de un Estado de derecho y de derecho social, con un gobierno limitado por leyes, democrático y representativo. Y supone la cultura tolerante y civilizada de una sociedad plural y abierta.

SEXTA .- En segundo lugar, se sitúa el ejercicio de la libertad de los individuos dentro de la trama de las relaciones y vínculos sociales de sus varias comunidades de vida, de sus diversas organizaciones y, al cabo, en el continente de la comunidad nacional, México. No hay porque suponer que todo los ciudadanos sean altruistas y cooperativos. Pero tampoco creer en la visión mutilada de las personas como profesionales del egoísmo, sin lealtades, compromisos y solidaridades, al contrario, habría que concebir y argumentar que las personas autónomas son corresponsables de la situación y desempeño de sus diferentes comunidades y organizaciones. De estas reciben formación, reconocimiento y ayuda, y a ellas corresponden con su colaboración en las varias iniciativas comunes de autoayuda y de desarrollo y, sobretudo, con la obligación de combatir personal y grupalmente la pobreza y las situaciones de injusticia, desigualdad y abuso. Se trata nada menos que de afirmar la solidaridad como actitud social básica entre los ciudadanos y como condición para desterrar en acción conjunta la injusticia. En esta propuesta, se recuperan,

T E S I S

valoran y apoyan las prácticas comunitarias de nuestras sociedades tradicionales, las varias formas de cooperación existentes en y entre los grupos sociales, así como las actividades voluntarias y no lucrativas de asistencia y desarrollo social.

SEPTIMA .- En tercer lugar, el liberalismo social busca dejar en claro su respuesta a la espinosa y ruidosa cuestión entre las libertades económicas y la justicia social, entre el mercado y el Estado. Dentro del marco constitucional debería reconocer sin miedos las libertades económicas, la necesidad de remover obstáculos innecesarios a la iniciativa individual y asociada, pero asimismo afirmar que es función constitucional propia del Estado el intervenir fiscal, regulatoria, promocional o directamente en aquellas actividades económicas en las que el mercado, dejado a sí mismo, provocaría ineficiencia en la asignación de los recursos, dejaría desatendidos problemas públicos y sociales, consumiría los recursos del patrimonio nacional y extremaría la injusticia social. Las lecciones nacionales y mundiales del último siglo dejan claro, por igual, qué improductivamente desastroso es un Estado propietario, burocrático, sobreregularador, actor protagónico de la actividad económica, y qué terriblemente desestabilizador es un Estado ausente, socialmente indiferente, negligente ante los excesos o defectos del mercado.

OCTAVA .- En definitiva, el liberalismo social respondería como centro motor del desarrollo de las libres iniciativas de los productores y consumidores privados, de los empresarios y los trabajadores, con un Estado estratégicamente regulador y promotor de la economía nacional y activamente involucrado, sin cesar, en todos los frentes de la política social: desde el combate a la pobreza (satisfactores básicos y condiciones de vida digna) hasta el desarrollo del capital humano (educación, salud) y la calidad de vida (infraestructura, cuidado del ambiente).

NOVENA .- En base a lo anterior, las acciones de gobierno que han cristalizado la teoría del liberalismo social en la práctica son: en el campo de la economía, las medidas de estabilización, renegociación de la deuda externa, saneamiento financiero, control de la inflación, desincorporación de empresas, liberalización comercial y financiera y desregulación de la actividad productiva han devuelto al país, después de una década de estancamiento e incertidumbre, la confianza y la capacidad de desarrollo. Simultáneamente, en el terreno social, la reorientación del gasto público, la reforma del campo, la modernización educativa y el programa nacional de solidaridad establecen las bases para una mejor distribución del ingreso y atienden las apremiantes carencias de los grupos más necesitados de nuestra sociedad. Por último, en el ámbito político, la creación de nuevas instituciones para la defensa de los derechos humanos robustece el Estado de Derecho y promueve la cultura de la legalidad, y la modificación de la situación jurídica de la iglesias en el marco de la libertad de creencias y el carácter laico del Estado y la educación pública, moderniza las relaciones con las

T E S I S

agrupaciones religiosas. Asimismo, la reforma electoral, todavía en marcha, propicia las condiciones para perfeccionar y consolidar nuestro sistema democrático, a través del fortalecimiento de los partidos y la garantía de procesos electorales transparentes y objetivos.

DECIMA .- Los postulados del liberalismo social mexicano tratan de preservar nuestros valores de soberanía, libertad, democracia y justicia social, reconoce la importancia del ser humano, su dignidad y sus derechos, incluyendo el de una efectiva igualdad de oportunidades, y que al conjugarse con un Estado que garantiza en la ley, las libertades individuales y los derechos de los grupos sociales, señala un rumbo y proyecto para continuar construyendo la sociedad a la que aspiramos los mexicanos.

DECIMA PRIMERA .- El liberalismo social tampoco es ajeno al liberalismo económico que reconoce las potencialidades del mercado y la iniciativa individual. Empero, no comparte con la creencia que las fuerzas económicas, sujetas a su propia dinámica, generan por sí solas la prosperidad social. Advierte, por el contrario, que el mercado irrestricto provoca desigualdades incompatibles con la libertad que se entiende no meramente en sentido negativo, como un derecho a la no interferencia estatal, sino también en su acepción positiva, como oportunidad de elegir su destino propio.

DECIMA SEGUNDA .- Consideramos que la doctrina del liberalismo social es la vía más adecuada para el desarrollo interno del país, como modo de vida cotidiano, que rige las relaciones interhumanas de la sociedad. La práctica de la ideología del liberalismo social debe tener su primera orientación en los gobiernos municipales y enfocar su participación en aquellos que se encuentran más rezagados. Las demandas de mayor democracia, igualdad social, y las que surgen de los reclamos para una mejor calidad de vida, incluyendo las de una mayor armonía con la naturaleza, encuentran bases de acción en el reconocimiento de un Estado social de Derecho, solidario con las aspiraciones de bienestar de nuestra población.

DECIMA TERCERA .- Sin embargo, a lo largo de la realización de este trabajo de investigación, nos dimos cuenta de infinidad de dificultades que enfrenta la institución municipal, y si bien pensamos que conducir al gobierno municipal bajo el esquema del liberalismo social puede representar el progreso armónico de las sociedades que los conforman, también existen problemas que están al margen de la doctrina de la que hablamos, pero que representan serios obstáculos en el desarrollo de los entes municipales, como lo son:

a) En primer lugar el crecimiento urbano de las ciudades, según ya la han señalado algunos autores, rompe con muchos de los criterios históricos en relación al municipio y su gobierno, pues ya no es la relación familiar y el caso urbano de una ciudad, sino una

T E S I S

serie de polos de habitación conurbados, y no sólo esto, sino también áreas de comercio, industria, que se van extendiendo en lo que podríamos llamar de mancha urbana sobre áreas agropecuarias y forestales y la integración de zonas metropolitanas conurbadas en varios municipios. Debe existir la aplicación estricta del derecho urbano, como parte importante en el desarrollo y crecimiento de todos los municipios.

b) La existencia de pequeños municipios que no tienen realmente vida autónoma propia en el más amplio sentido, es uno de los problemas más grandes que confronta nuestro sistema municipal y creo que habrá necesidad de alguna manera, de crear conciencia, tanto a nivel municipal como de entidades federativas, de la necesidad y conveniencia de integrar a los diversos municipios y a sus servicios públicos.

c) Habrá de revisarse a futuro si es conveniente mantener el elevado número de municipios que existen en la mayor parte de la entidades federativas y, si a futuro, se puede programar una labor de fusión de pequeños municipios para que queden entidades municipales verdaderamente autónomas y con vida propia, que puedan prestar todos los servicios municipales y tener una vida comunitaria participativa, eficiente y democrática.

d) En cuanto a la hacienda municipal, se confronta la realidad de que el aumento de recursos provenientes de la reforma constitucional ha planteado algunas cuestiones de diseñar la administración tributaria y presupuestaria y su ampliación para la mayor parte de los municipios.

f) De lo expuesto, considero que la estructura municipal se ampliará sensiblemente como consecuencia de las reformas en aquellos municipios que por su importancia geográfica, política y económica lo requieran, pero que, a menos que en muchas entidades se logre la educación ciudadana para la fusión o asociación de municipios, la administración pública municipal seguirá siendo ineficaz e insuficiente. Creo que no es posible comparar los grandes municipios urbanos de Guadalajara, Jalisco; Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlanepantla, del Estado de México; Monterrey, N.L., con los municipios rurales, por ejemplo del Estado de Tlaxcala, Oaxaca o algunos municipios de la Huasteca en los Estados de Veracruz, Hidalgo o San Luis Potosí.

DECIMA CUARTA .- Cada una de las estrategias señaladas en la parte quinta, constituyen una opción en la solución de los problemas que ahí mismo se mencionan, y se hacen con el propósito de construir un municipio moderno, que se ajuste a la tesis del liberalismo social, pero sobretodo, pensando que el municipio no puede considerarse ajeno al desarrollo, sino que debe ser actor y promotor del mismo.

T E S I S

DECIMA QUINTA .- Existen varias hipótesis que pretenden explicar el surgimiento del municipio desde las perspectivas más variadas; hay autores que se refieren a su origen como algo natural, espontáneo y divino. Hay otros que lo analizan como consecuencia de las formas de organización del Estado. Sin embargo, consideramos que el municipio tiene un origen todavía no precisado; creemos que el municipio sólo puede ser estudiado en un tiempo y momento perfectamente ubicados, ya que las circunstancias y valores de la época pueden ser extraordinariamente variadas de un momento a otro.

DECIMA SEXTA .- El origen de la institución municipal en México, se da de la siguiente manera: cuando México se independiza, reconoce las estructuras municipales españolas, pero aún eran estructuras de organización y división territorial extranjeras. Solo cuando estas formas son incluidas dentro de la Constitución como ordenamiento jurídico de un Estado, solo entonces podemos hablar de una legalización y por tanto el mismo municipio se vuelve un municipio mexicano, vigente, reconocido e incluido en el proyecto de gobierno del nuevo Estado. En la actualidad es posible hablar del México, poseedor de municipios mexicanos vigentes; con todas las atribuciones y ámbitos de competencia establecidos en las normas, siendo la de mayor importancia la establecida en el artículo 115 de nuestra Constitución.

DECIMA SEPTIMA .- Se puede conceptualizar al municipio de acuerdo a lo precisado en nuestra Carta Magna; así decimos que el municipio es la organización político - administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la Federación. Dotado de autonomía, personalidad jurídica, patrimonio propio, de un espacio geográfico administrativamente determinado, que tiene una unidad de gobierno llamado Ayuntamiento de elección popular directa, imperando el principio de no reelección inmediata.

DECIMA OCTAVA .- El marco legal del municipio en nuestro país, se encuentra dado jerárquica y principalmente por el artículo 115 Constitucional, desde 1917 a la fecha, teniendo lugar su más trascendente reforma en 1983. Sin olvidar que dentro del marco legal donde se desenvuelve el municipio, podemos señalar también, las bases normativas que establecen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

DECIMA NOVENA .- Creemos firmemente en el desarrollo sostenido de la institución municipal a través de la doctrina del liberalismo social, y encontramos como parte fundamental de esta tesis económica, política y social, la protección a las clases más desprotegidas, la búsqueda de una mejor calidad de vida para todos y por consecuencia una mayor justicia social. Los gobiernos municipales

T E S I S

deben pugnar constantemente y como motivo principal de gestión de gobierno, la concretización de la justicia social en todas sus comunidades, en sus colonias, en los pueblos, en las mismas cabeceras municipales. Nuestro más caro anhelo es ver a un municipio fortalecido, siendo la base del desarrollo nacional y principalmente del individuo que habita dentro de ese espacio. Mejorar la calidad de vida de los mexicanos es un propósito que debemos compartir y cumplirlo será el reto más claro para los próximos años. No existen mexicanos flojos y mexicanos trabajadores. Donde si hay diferencia, es en los medios de que unos disponen para realizar su obra. Si el campo está atrasado y con ello sus comunidades, es culpa de todos. Si en las ciudades existen asentamientos sin ningún tipo de servicios, es culpa de todos. No podemos seguir permitiendo que haya mexicanos de primera y de segunda. Todos debemos realizar un gran esfuerzo para igualar las oportunidades. Y entonces sí, con las mismas oportunidades veremos quiénes quieren ser mexicanos de primera y quiénes de segunda.

VIGESIMA .- Nuestro trabajo elaborado de tesis no representa una respuesta clara a la problemática municipal, pero si una alternativa para buscar el progreso de los individuos y sus sociedades bajo el esquema de una doctrina económica, política y social, precisamente encontrando en sus lugares de origen, las oportunidades necesarias para su desarrollo. Coincidimos con el Presidente Salinas en el sentido que falta mucho por hacer y en general en las palabras pronunciadas por él mismo en discurso del 4 de marzo de 1992, cuando señala lo siguiente:

"...Conservemos nuestros principios para que la patria sea libre frente al mundo; libre de la miseria y el atraso; libre de impedimentos al ejercicio de los derechos, y libre de obstáculos para crecer con estabilidad, creando empleos y oportunidades de vivir una vida digna. El sentido de la reforma de la Revolución es la libertad y la justicia; su fin es la soberanía de la nación.

La modernización del país no está concluida. Falta mucho por hacer. Necesitamos mejor democracia, más justicia social, más crecimiento, empleo y bienestar; más presencia de México en el mundo. Todos esos cambios deben afianzarse, consolidarse y que lleguen a los más necesitados entre nosotros: a los trabajadores del campo y la ciudad, a las clases medias, a la mujeres y a los jóvenes, a los grupos populares".

T E S I S

BIBLIOGRAFIA .-

- ACOSTA ROMERO, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo.
Ed. Porrúa. 1988.
México, D.F.
- BOBBIO, Norbert. MATTEUCCI, Nicola. Co.
ARICO, José. TULA, Jorge. trad.
Diccionario de Política. 5ª ed.
Ed. Siglo XXI. 1988.
México, D.F.
- BOTTOMORE, T.B.
Introducción a la Sociología. 8ª ed.
Ediciones Península. 1978.
Barcelona, Esp.
- CHINYOY, Ely.
La Sociedad : Una Introducción a la sociología.
Fondo de Cultura Económica.
México, D.F. 1985.
- CORDOVA, Arnaldo.
Sociedad y Estado en el Mundo Moderno.
Ed. Grijalbo. 1976.
México D.F.
- FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando.
CARVAJAL MORENO, Gustavo. Co.
Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 23ª ed.
Ed. Porrúa. 1984.
México, D.F.
- HERRERIAS, Armando.
Historia del Pensamiento Económico. 5ª reimpr.
Ed. Limusa. 1985.
México, D.F.
- H. CONGRESO DE LA UNION.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917-1990.
Ed. T.G. de la N. 1990.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMON. PUBLICA.
Colección de manuales de Administración y Organización Municipal. 11 tomos.
Coed. INAP y BANOBRAS. 1989.
México, D.F.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
Diccionario Jurídico Mexicano. 4 tomos.
Ed. Porrúa. 1989.
México, D.F.

T E S I S

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
El Derecho Mexicano hacia la Modernidad.
 Ed. Porrúa.
 México, D.F. 1991.

LII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.
Derechos del Pueblo Mexicano.
 " México a través de sus Constituciones."
 Talleres Gráficos de la Nación.
 México, D.F. 1985.

MARTIN, Roscoe C.
Administración Pública.
 Ed. Herrero Hermanos.
 México D.F. 1967.

OCHA CAMPOS, Moises.
La Reforma Municipal.
 Ed. Porrúa. 3ª ed.
 México, D.F. 1985.

RABASA, Emilio.
 CABALLERO, Gloria.Co.
Mexicano; Esta es tu Constitución.
 Ed. T.G. de la N.
 México, D.F. 1988.

REYES PONCE, Agustín.
Administración de Empresas.
 Ed. Limusa.
 México, D.F. 15ªed.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.
Derecho Municipal.
 Ed. Porrúa.
 México, D.F. 1985.

REYES HEROLES, Jesús.
El Liberalismo Mexicano. 3 tomos.
 Fondo de Cultura Económica. 3ª ed.
 México, D.F. 1988.

RUIZ MASSIEU, José Francsico.
Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios.
 Inst. de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.
 Ed. Porrúa.
 México D.F.

SABINE, George H.
Historia de la Teoría Política.
 Fondo de Cultura Económica. 8ªreimpresión.
 México, D.F. 1982.

T E S I S

SALADO ALVAREZ, Victoriano.
Episodios Nacionales Mexicanos II.
 Fondo de Cultura Económica. 6 tomos.
 México, D.F. 1984.

SAYEG HELU, Jorge.
Federalismo y Municipalismo Mexicanos.
 Instituto de Investigaciones Legislativas.
 México, D.F. 1984.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.
Iberoamérica Hoy.
 Ediciones del equilibrista.
 México, D.F. 1991.

SERRA ROJAS, Andrés.
Ciencia Política.
 Ed. Porrúa.
 México, D.F. 1987.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando.
El derecho y la ciencia del derecho.
 Ed U.N.A.M.
 México, D.F. 1984.

TENA RAMIREZ, Felipe.
Leves Fundamentales de México (1808-1985).
 Ed. Porrúa. 13ª ed.
 México, D.F. 1985.

TENA RAMIREZ, Felipe.
Derecho Constitucional Mexicano.
 Ed. Porrúa. 19ª ed.
 México, D.F. 1983.

WEBER, Max.
Economía y Sociedad.
 Ed. Fondo de Cultura Económica.
 México, D.F. 5ª Reimpresión.

FUENTES :

LOPEZ MONROY, José.
Catédra de Der. Anglosajón. 9ºsemest.
 Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1991.

PEREZ ABREU, Juan.
Catédra de Der. Municipal. 9º semest.
 Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1991.

T E S I S

RODRIGUEZ MANZANERA, Carlos.
Cat6dra de Filosofa del Derecho, 22semest.
Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1991.

SALINAS DE GORTARI, Carlos.
Discurso pronunciado en la ceremonia del
LXIII aniversario del P.R.I. 4/III/92.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (2/Nov/92).
IV Informe de Gobierno del Presidente de la
Rep6blica (88-94) Carlos Salinas de Gortari.

LEGISLACION CONSULTADA:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS. 1992.
Talleres Gr6ficos de la Naci6n. 1992.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS. Comentada. 1992.
Ed. P.G.J.D.F. M6xico, D.F. 3^{ed.}

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL. 1992.
Ed. Porr6a. 1992.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
SOBERANO DE HIDALGO. 1992.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. 1990.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. 1990.

BANDO MUNICIPAL DE ATIZAPAN DE
ZARAGOZA, ESTADO DE MEXICO. 1991-1993.