



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y
MUNICIPAL

TITULO DE LA TESIS

“La Deducibilidad de los impuestos, en los donativos a los
municipios”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y
MUNICIPAL

PRESENTA:

LIC. JOSE ELEAZAR ROMERO DOMINGUEZ

FECHA: SEPTIEMBRE 2018



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



La Deducibilidad de los impuestos, en los donativos a
los municipios

por

José Eleazar Romero Domínguez

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Clave RI: DEMAC-2694



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho.

"LA DEDUCIBILIDAD DE LOS IMPUESTOS, EN LOS DONATIVOS A LOS MUNICIPIOS"

Tesis como parte de los requisitos para obtener el grado de la
"MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL"

Presenta:
JOSÉ ELEAZAR ROMERO DOMÍNGUEZ

Dirigido por:
Mtro. Carlos García Lucero

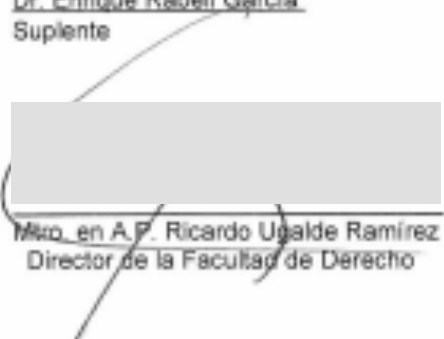
Mtro. Carlos García Lucero
Presidente

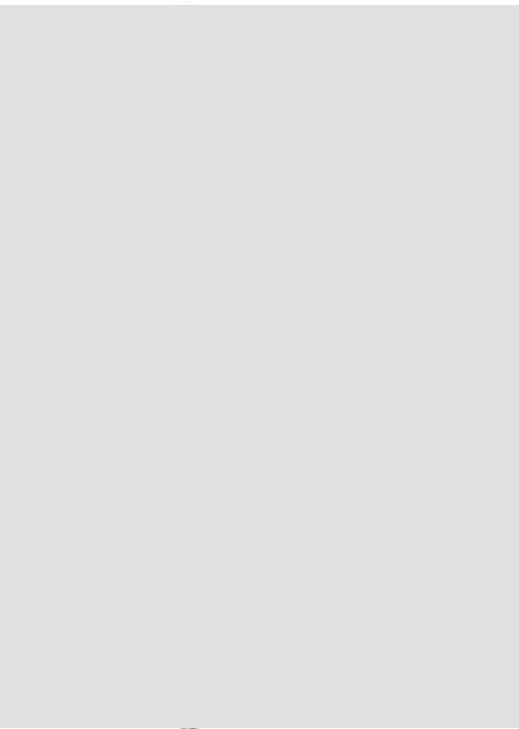
Dr. Raúl Ruiz Cenizales
Secretario

Mtro. Ángel Santiago Santiago
Vocal

Mtro. Antonio Vega Paez
Suplente

Dr. Enrique Rabell García
Suplente


Mtro. en A.P. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad de Derecho


Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
31 de enero del 2019

RESUMEN

La ciencia de la Administración Pública nos permite conocer las herramientas, los procesos del desarrollo de las instituciones de gobierno. También nos deben permitir conocer las nuevas y mejores prácticas para una sana gobernanza de gobierno del entorno y/o contexto social, político y económico en el que actuamos. El ámbito principal en el que tenemos como base de la presente tesis son los Municipios y los Ayuntamientos dentro del régimen de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Nuestro objetivo es encontrar una normatividad dentro del sistema fiscal o de recaudación de impuestos que sea eficaz para la realización de las aspiraciones de los ciudadanos que forman parte del gobierno que hoy en día y desde su nacimiento significa la administración Pública que son los municipios. Las aportaciones que los ciudadanos hacen al erario público es fundamental para el crecimiento económico de la federación la cual tiene la misión de organizar como se gastan esos recursos. Por nuestras condiciones históricas relacionadas con la forma en que se usan los recursos fiscales que mucho tienen que ver con corrupción el pueblo desconfía de sus gobiernos porque el pago de sus impuestos no se ve en los hechos que resuelva las necesidades más sentidas. A través de un método de experimentación observación y estadística hemos encontrado que si los ciudadanos tienen la certeza de la manera en que se emplearán sus aportaciones, en definitiva muchas más personas contribuirían. Los donativos a los municipios y su deducibilidad son una buena forma de crear confianza en la sociedad teniendo la opción de participar para decidir el destino de los fondos públicos. Los cuestionarios que anexamos a este trabajo confirman que los ciudadanos están dispuestos a pagar. La federación debe deducir el porcentaje correspondiente de los donativos a los municipios en su totalidad. Actualmente la Secretaría de Hacienda solo deduce el siete por ciento de los donativos a los municipios sin ninguna razón técnicamente válida. El gobierno debe abrirse a los ciudadanos en la toma de decisiones. Democracia participativa ya.

Palabras clave (municipios, impuestos, deducibilidad, participación ciudadana)

ABSTRAC

The science of Public Administration allows us to know the tools, the processes of the development of government institutions. It should also allow us to know new and better practices for a healthy governance of the environment and / or social, political and economic context in which we act. The main area in which we have a base the present thesis are the Municipalities and the Town Halls within the government regime of the United Mexican States. Our goal is to find a norm within the tax system or tax collection that is that is effective for the realization of the aspirations of the citizens who are part of the government that nowadays and since its births means the public administration that are the municipalities. The contributions that citizens make to the public treasury is fundamental for the economic growth of the federation which has the mission to organize how these resources are spent. Because of our historical conditions related to the way in which fiscal resources are used that have a lot to do with corruption, the people distrust their governments because the payment of their taxes is not seen in the facts that resolve the most felt needs. Through a method of observation experiments and statistics we have found that if citizens are certain of the way in which their contributions were used, many more people would contribute. The donations to the municipalities and their deductibility are a good way to create trust in society having the option of participating to decide the fate of public funds. The questionnaires that we attach to this work confirm that citizens are willing to pay. The federation must deduct the corresponding percentage of donations from the municipalities as a whole. Currently, the Ministry of Finance only deducts seven percent of the donations to the municipalities without any valid technical reason. The government must be open to citizenship in decision-making. Participatory democracy now.

Palabras clave: (municipalities, donations, deductibility, citizens participation)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
CAPÍTULO INTRODUCTORIO	5
TÍTULO I	
CAPÍTULO I	
<i>El Municipio en México Prehispánico</i>	11
CAPÍTULO II	
<i>Influencia Europea en la Formación del Municipio en México</i>	18
CAPÍTULO III	
<i>El Municipio de la Nueva España</i>	20
CAPÍTULO IV	
<i>Influencia Francesa en los Municipios de la Nueva España</i>	32
CAPÍTULO V	
<i>El Municipio Durante el Movimiento Insurgente</i>	35
TÍTULO II	
EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLITICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
CAPÍTULO I	
<i>Los Municipios en el México Independiente</i>	456
CAPÍTULO II	
<i>El Municipio en la Etapa de la Reforma</i>	49
CAPÍTULO III	
<i>El Municipio en la Revolución de 1910</i>	51
TÍTULO III	
SUSTENTOS IDEOLÓGICOS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO	
CAPÍTULO I	
<i>Acercas del Régimen Republicano y Federal en Méxic</i>	56
CAPÍTULO II	
<i>Relación entre Federación, Estados y Municipios Desde la Creación de la Constitución de 1917</i>	84
CAPÍTULO III	
El Presidencialismo Mexicano	87
CAPÍTULO IV	

<i>Facultades Constitucionales de las Entidades Federativas</i>	90
CAPÍTULO V	
<i>Relación Entre Estados y Municipios Hasta Antes de la Reforma de 1983</i>	933
CAPÍTULO VI	
<i>La Estructura Municipal Concebida Desde el Punto de Vista de Derecho Administrativo</i>	97
TÍTULO IV	
FACULTADES Y FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS DESPUÉS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN	
CAPÍTULO I	
<i>Reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983</i>	107
CAPÍTULO II	
<i>Fortalecimiento Municipal</i>	114
TÍTULO V	
ANÁLISIS SOBRE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LAS LEYES Y EL DERECHO. (RELACIONADO CON EL TEMAS FISCAL)	
CAPÍTULO I	
<i>Desarrollo de las Primeras Culturas Occidentales</i>	119
CAPÍTULO II	
<i>Teorías y/o Conceptos Sobre las Leyes</i>	122
CAPÍTULO III	
<i>Conceptos Sobre el Derecho y su Función</i>	130
CAPÍTULO IV	
<i>Fundamento Jurídico de la Ley Federal</i>	147
CAPÍTULO V	
<i>Ley Federal y Ley Municipal</i>	151
CAPITULO VI	
<i>Breve Análisis de la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Ley de Hacienda Municipal</i>	1555
CAPÍTULO VII	
<i>La Hacienda Pública Municipal</i>	16161
CAPÍTULO VIII	
<i>Ley Fiscal, Impuestos y Participación Ciudadana</i>	17070
CAPITULO IX	
<i>Donaciones en Sentido Estricto y Deducibles de Impuestos</i>	18383
CONCLUSIONES	19595
BIBLIOGRAFÍA	203

PRESENTACIÓN

Si la vida nos presenta razones o justificaciones para enfrentarla y ejercerla con plenitud, una de esas razones sin duda es entenderse así mismo y a su entorno; pero para ello se requiere conocer su sentido. Uno de los principales argumentos que tenemos los seres humanos para reconocer el valor de nuestra especie, es sin duda, el conocimiento de su propia naturaleza y de los objetivos que persigue cuando se agrupa en sociedad. Hasta el momento solo hemos podido inventar una manera de formación y/o preparación de las personas, y esa es la escuela, se dice: todas y cada una de las instituciones educativas en las que tenemos la posibilidad de adquirir los conocimientos fundamentales, que nos permitan una satisfacción personal y mediante un compromiso voluntario, poder ser útiles a nuestra familia y a la comunidad en la que nos desarrollamos; en esas instituciones educativas se aprenden distintas áreas del saber o distintas disciplinas sociales, una de esas disciplinas y tal vez la más importante para el desarrollo político, jurídico, económico y social de cualquier país, es el estudio de la Administración Pública, mediante la cual se puede diseñar el futuro de una sociedad moderna; pero no basta contar con una herramienta que nos permita encontrar las mejores formas de planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar los aspectos más importantes del Estado Mexicano, es necesario también, crear en los ciudadanos una conciencia de corresponsabilidad y un espíritu de servicio. En lo que a mí se refiere, la decisión está tomada, estoy comprometido con una función de lealtad y una actitud de servicio para con la sociedad en que vivo; pero es claro que una de las conductas que debemos privilegiar para alcanzar mejores formas de convivencia y progreso, es el

agradecimiento a las personas y a las instituciones que nos han dado la oportunidad de entender mejor nuestra circunstancia y prepararnos para ser útiles y lograr nuestros propios objetivos; es por esa razón que expreso mi más sencillo y humilde agradecimiento a la Universidad Autónoma de Querétaro, a su Facultad de Derecho y a la División de Investigación y Posgrado, por la oportunidad que me ofrecieron de acudir a sus aulas para encontrarme con lo más destacado de la academia en el campo de la Administración Pública de este País. También quiero recordar que el acceder a la maestría, me creó una sensación de entusiasmo y esperanza, lo que ahora resulta en un fuerte apoyo para mi desarrollo profesional. Sin embargo, quiero, por otra parte, en un pequeño pero significativo recuerdo de amistad, mencionar a un amigo que pasó por las mismas aulas de éste posgrado, pero el destino lo ha separado de nosotros, sin embargo en las casualidades siempre nos hemos encontrado juntos: gracias Rubén por tu apoyo y compañía.

En éste esfuerzo de investigación prevalecen dos ideas que siempre me han perseguido: reconocer la circunstancia en que nos encontramos y el deseo de cada vez podamos ser mejores. Con el presente análisis, no pretendemos encontrar un sistema acabado en el ámbito de los ingresos públicos municipales y de la participación ciudadana en el desarrollo integral de los municipios; sino, sólo recalcar que hace falta un mejor esfuerzo e imaginación para diseñar un proyecto autónomo de las finanzas públicas municipales, pero más concretamente en lo que se refiere a una decisión que parte de dos vértices fundamentales, la aportación de los contribuyentes al gasto público a través de los impuestos, y una decisión razonada por apoyar el mejoramiento y/o progreso de los municipios en

México, cooperando directamente con ellos a través de la figura de “los donativos deducibles de impuestos”.

Quiero agradecer de manera particular a mi director de tesis, el Maestro Carlos García Lucero, por su consejo y su eficaz conducción de mi trabajo de tesis, reconociéndole sus atinadas guías y comentarios, como una muestra de claridad y asesoramiento respecto de los conceptos, que me indicó manejar de manera más explícita y concreta en el trabajo que actualmente estoy presentando.

Espero que con el presente estudio se originen mayores inquietudes sobre el conocimiento de la Hacienda Pública Municipal; pero sobre todo, me queda muy claro, que tengo mucho por seguir investigando y aprendiendo del Municipio Mexicano, que es una área de estudio poco cultivada; y en ese sentido, lograr que se arraigue en mí, un compromiso científico y académico para provocar, dentro de las actividades que desarrolle en el futuro inmediato, un interés particular por acercar la teoría y la práctica de la Administración Pública, a los ciudadanos.

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Cuando hablamos de Administración Pública, según Omar Guerrero en su teoría de la Administración Pública, hablamos de una manifestación activa, y de personificación casi Autónoma, del Estado respecto de la sociedad. Los actos de planeación, decisión, ejecución y control, configuran una reunión del poder público, la función administrativa; dicha función administrativa, aunque siendo autónoma en su funcionamiento no se puede separar de su última finalidad, que es el beneficio colectivo; la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de

Actos Jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado. La actividad administrativa del Estado, implica también imaginación y talento de los funcionarios que la diseñan y ejecutan, pues la Administración Pública no sólo se encarga de emitir actos jurídicos, sino una serie de acciones concretas en el plano de la realización efectiva de proyectos y/o programas de gobierno que necesitan una Instrumentación efectiva en la ejecución u operación de obras materiales. En la teoría general del Estado moderno, desde su perspectiva liberal democrática, se presupone la conformación de una entidad superior, que se encuentra por encima de todos los elementos que lo componen, que a saber, son: Territorio, Población y Gobierno (Estado Moderno).

En la actualidad el avance o la importancia que están cobrando en el ámbito del desarrollo de la República, las organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada, hace conveniente utilizar por parte del gobierno, los instrumentos de participación ciudadana que tenga a su alcance, para procurar el progreso y desarrollo integral de las condiciones humanas y materiales de los distintos ámbitos o sectores de la Sociedad Mexicana.

En la historia de nuestro País, las comunidades con una cultura más o menos homogénea, en donde se sienten con más cercanía las necesidades sociales, son los municipios; respecto de los cuales en este trabajo hacemos un análisis de su origen, su desarrollo histórico y su situación actual; porque creemos que dándole importancia a esta célula básica de la división político-territorial, del Estado Mexicano, lograremos vincular los planes y programas del gobierno, con la satisfacción de los requerimientos sociales del ciudadano, que en su gran mayoría son vecinos de un Municipio.

Una de las obligaciones de la Administración Pública, es implementar un adecuado sistema de finanzas públicas, que busque en la participación de los

ciudadanos y en su aportación al gasto público, una fuente de crecimiento económico y de obra pública y social, pero también la satisfacción de las aspiraciones de los individuos y grupos que contribuyen; por tal razón el presente estudio pretende llamar la atención respecto de las acciones de la Administración Pública Municipal, que aparentemente no tienen relevancia, pero que en los hechos, si se sabe manejar inteligente y transparentemente, pueden ser una solución para el mejoramiento de las condiciones de vida, de los mismos municipios; y me refiero concretamente a la posibilidad de llamar la atención de las personas físicas y morales que en su carácter de contribuyentes colaboran a través del impuesto sobre la renta con el gasto público; pero a la vez, fortaleciendo las finanzas públicas municipales, se pueden ver beneficiados a la hora del cálculo para el pago de sus impuestos, deduciendo en el pago de sus créditos fiscales, los donativos deducibles de impuestos que la hagan a cualquier municipio.

Consideramos que las finanzas públicas de los municipios se han tratado con poca imaginación, donde los funcionarios de las tesorerías municipales se han conformado con traspasar al ámbito municipal, la estructura de las leyes de ingresos de la federación y entidades federativas, sin proponer una estructura propia, que tenga que ver con la circunstancia municipal. El propósito de nuestra tesis es también advertir que todavía nos falta mucho por hacer, en materia de la ingeniería y proyección de las finanzas públicas municipales; aún con los avances que se han logrado en cuanto a la libertad municipal.

En el orden de ideas en el que nos conducimos en ésta introducción, debemos señalar que el contenido del trabajo que presentamos, conlleva una fuerte carga emocional de quién lo escribe; ya que he tenido la oportunidad de trabajar como funcionario público y miembro del ayuntamiento de la

Ciudad de San Miguel de Allende, Gto., y en ese quehacer me he podido dar cuenta que el patito feo del sistema político y administrativo mexicano es el Municipio y su ayuntamiento, siendo este el nivel de gobierno más vulnerable a los caprichos o vaivenes de la política mexicana; porque regularmente la problemática municipal se trata de manera exógena y no endógena; pero también he podido conocer las grandes posibilidades que se dan en los municipios, para, mediante la participación de la ciudadanía, alcanzar mejores estadios de vida; es por eso que nos propusimos investigar la importancia que tiene la cooperación de los ciudadanos en el fortalecimiento de los ingresos municipales, a través de la aportación de donativos deducibles de impuestos a los municipios.

La presente investigación la podemos dividir en tres grandes temas, a saber: a) el devenir histórico del municipio en México y las Reformas más importantes en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) la integración de los ingresos públicos municipales, en relación con las leyes de hacienda municipal, y por último; c) la participación de los contribuyentes en el desarrollo integral de los municipios en México.

La primera parte abarca todo lo referente a los cambios que se han dado en el proceso histórico, de lo que es la Institución Municipal, considerándose desde la época precortesiana hasta la actualidad. En ese proceso histórico contemplamos el interés que tuvieron los distintos grupos políticos por entender que las comunidades más homogéneas, entienden mejor su entorno cultural, político, económico y social; pero también, es el ámbito en el que se sienten de manera más directa y cercana las necesidades de la población, destacaremos los momentos en que los municipios a través de sus ayuntamientos, dieron realce a la vida institucional en nuestro País, hasta

llegar a la afirmación, de que los ayuntamientos fueron esenciales en la lucha por la Independencia de México; ya que en estos, se agrupan los criollos letrados, que a la postre fueron los que provocaron el movimiento insurgente. Muchas batallas se dieron hasta nuestra época por conseguir la libertad de los municipios; lo cual no fue nada fácil, si entendemos que en los pasajes de nuestra historia hubo quienes promovieron insistentemente el centralismo político, económico y administrativo, parece contradictorio que uno de los gobiernos más denostados, de los que han existido en la República Mexicana, que fue el de Santa Anna, fue el que más fortaleció en la Constitución a los Ayuntamientos.

El movimiento de la Reforma no consagró dentro de las modificaciones constitucionales, un apartado que le diera estructura y atribuciones a los municipios y a su organización política, que es el ayuntamiento; siendo hasta el movimiento de los hermanos Flores Magón y de Francisco I. Madero, cuando nuevamente se le vuelve dar relevancia y poner énfasis en su desarrollo particular.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es nuestra Carta Magna, coloca a los Municipios como la célula básica de la organización político-territorial y como modelo de descentralización administrativa, otorgándoles mayores facultades para lograr su autonomía; pero no fue, según nuestro punto de vista, hasta las reformas de 1983, que se dio el paso más significativo para encontrar en el orden jurídico positivo mexicano, una mayor autonomía municipal; sin embargo, creo que aún nos queda mucho por avanzar, dentro de los espacios académicos, administrativos, políticos y económicos, en el ámbito del desarrollo efectivo del poder municipal.

Una de las facetas de mayor importancia, para conseguir una efectiva autonomía municipal, es la que se refiere a las finanzas públicas municipales, pero sobre todo al fortalecimiento de los ingresos de las tesorerías de estos órganos de gobierno; regularmente el derecho financiero municipal, se ha abordado siguiendo una tendencia administrativa de emulación de las leyes de ingresos ya sea Federales o Estatales, y no se han preocupado las autoridades municipales de encontrar fórmulas novedosas para integrar los ingresos municipales, reconociendo las circunstancias particulares que imperan en cada una de las municipalidades, nuestra intención es provocar una inquietud para que se estudien desde una perspectiva del derecho público fiscal y municipal, formas y métodos específicos para definir los criterios en que se elaboran las leyes de ingresos municipales.

La otra gran tarea que aquí habremos de tratar, es aquella que se refiere al cada vez más importante sector de la sociedad civil y sus organizaciones, en cuanto que pueden contribuir de manera relevante, mediante sus donativos deducibles de impuestos, al mejoramiento de las distintas regiones y poblaciones del territorio nacional, porque al preguntarnos ¿Qué decidirían los contribuyentes cuando pensarán en escoger entre que su dinero se gaste en impuestos sin saber su destino, o aportar directamente al Municipio en el que viven, para su mejoramiento en obra pública, en servicios, en acciones sociales o en cualquier otra cosa que beneficie el entorno en que diariamente realizan sus principales actividades? Y por obvias razones en la contestación se prefiere la segunda opción; pero en ésta respuesta se involucran varias alternativas que en el presente documento tratamos de encontrar.

TÍTULO I

CAPÍTULO I

El Municipio en México Prehispánico

La organización político-social que encontramos antes de la llegada de los españoles en México.

La organización social del México antiguo se caracteriza por varios rasgos fundamentales que atañen simultáneamente a diferentes aspectos de la sociedad.

La base material era ampliamente suficiente para sostener una sociedad populosa y compleja, con una división social del trabajo. Que incluía tanto especialización en distintas actividades productivas como estratificación social; es decir, una distribución desigual del poder económico y político entre los distintos sectores sociales que establecían una diferenciación en cuanto a los derechos, a los medios de producción y al control de los órganos del gobierno. Sin embargo, la división social del trabajo presenta varios rasgos de tipo relativamente primitivo y característico de las altas culturas arcaicas en las primeras etapas del desarrollo de la civilización.

La especialización en las distintas ramas de la producción estaba relativamente poco desarrollada. La familia campesina producía no únicamente sus alimentos mediante el cultivo, sino que también atendía a sus necesidades con otras actividades, como el tejido a cargo de las mujeres, y la construcción de la casa familiar. Las actividades más especializadas se concentraban en la

producción de artículos de lujo para los sectores productores de la sociedad. la especialización comprendía únicamente parte de las actividades del especialista y las distintas actividades se ejercían en tiempos diferentes, en lo económico; esto quiere decir que parte de los artesanos eran al mismo tiempo labradores que dedicaban solo parte de su temporal las actividades militares, ceremoniales y gubernamentales los funcionarios menores, por ejemplo, se turnaban en el desempeño de sus funciones como mandones de los solteros del común o de los sacerdotes que cuidaban los templos; los funcionarios superiores desempeñaban además actividades militares y religiosas.

El sistema productivo requería el trabajo conjunto de masas de trabajadores dedicados a una misma obra, muy especialmente en las obras de construcción y en el transporte.

Parte del carácter limitado de la división social del trabajo es lo que puede llamarse “Fusión Institucional” características de sociedades primitivas y arcaicas, en las que aparecen combinadas actividades que en sociedades más complejas se desdoblán en instituciones claramente separadas. Las actividades económicas, políticas, militares y ceremoniales estaban íntimamente conectadas en cuanto a las instituciones y el personal que emprendía. La economía estaba dirigida por el estado; las relaciones económicas en la producción y distribución de los bienes se basaban en las relaciones políticas de sujeción y dominio.

El control político de los medios de producción en condiciones de economía natural se manifestaban de manera en la asignación, por el soberano, de tierras y de tributarios a instituciones o individuos; lo que significaban una

sesión de autoridad sobre la gente y una segmentación del territorio, es decir, una descentralización política.

Todas las entidades políticas estaban formadas mediante la integración de distintos segmentos sociales o territoriales. Esto era en parte consecuencia del sistema de asignación de tierras y tributarios que producían nuevos señoríos dentro de una entidad anterior más uniforme. Era asimismo el resultado de la unión parcial de pueblos y territorios originalmente separados, del establecimiento de colonias en nuevas regiones, del poblamiento de grupos extranjeros acogidos para construir nuevos segmentos, y de la dominación de señoríos extranjeros en distinto grado de sometimiento político y con distintas exigencias para el pago de tributos. Las unidades políticas mayores, como el llamado imperio azteca, eran alianzas fluctuantes, con funciones limitadas, de unidades políticas autónomas y más perdurables, las cuales estaban a su vez subdivididas, que eran sobre todo señoríos territoriales, aunque también podían estar ligados a poblaciones de origen étnico particular.

Los segmentos político-territoriales que constituían un señorío estaban conectados con el sistema de estratificaciones social en tanto que unos grupos podían incluir las familias nobles políticamente dominantes mientras que otros se componían de modo total o preponderante de plebeyos. Las divisiones estamentales estaban en ocasiones reforzadas por distinciones étnicas, como en los lugares donde la gente común era otomí y la nobleza de origen náhuatl o nahuatizada; pero los lazos étnicos cortaban a través de las distinciones estamentales, incluso dentro de un mismo señorío, el cual puede aparecer entonces como un concierto de grupos distintos cada uno con sus propios “señores naturales”, los cuales estaban ligados con sus súbditos mediante lazos

étnicos e incluso de parentesco. Estos segmentos políticos-territoriales, con población a menudo de origen étnico particular, son los que se dominan en náhuatl “calpulli” (plural: calputin) a veces castellanizado en “calpul”. Se ha debatido mucho la naturaleza del calpulli sobre todo si era o no un clan. De hecho, en náhuatl el término calpulli se aplicaba a los segmentos en que se subdividía la sociedad en sus distintos niveles de organización territorial. Se usa para designar desde las llamadas a veces en español tribus nahuatlacas (mesicanas, xochimilca, etc.) hasta barrios o aldeas que comprendían un buen número de familias. La importancia del factor étnico o de parentesco para definir la pertenencia al grupo era distinta en estos varios casos.

Más importante determinar si la pertenencia al capulli se reglamentaba mediante el parentesco, es determinar la función del capul dentro de la estructura social. Los capules eran subdivisiones político-territoriales que funcionaban como unidades corporativas en distintos aspectos (económicos, administrativos, militares y ceremoniales) de la organización social. El aspecto corporativo se manifiesta muy principalmente en los derechos colectivos a la tierra y en la obligación colectiva de desempeñar ciertas funciones sociales.

Los segmentos corporativos o calpules participaban en la división social del trabajo de diferentes maneras. Podían ser grupos dedicados a actividades diferentes, como distintas artesanías, o el culto a diversos dioses, cada uno de los cuales celebraba en fechas distintas y por distintos grupos de fieles. El principio de turnos era también muy importante cuando grupos distintos se encargaban de las mismas actividades, asumiendo cada uno la responsabilidad durante una temporada distinta.

Los calpules eran comunidades en posesión de la tierra desde el tiempo en que la habían ocupado cuando se establecieron en el país. Los campesinos miembros del calpul gozaban el usufructo de parcelas familiares que podían transmitir por herencia a sus sucesores. Esta posesión, sin embargo, estaba condicionada por el cultivo efectivo de la tierra y por el pago de tributos y servicios personales. Si un campesino abandonaba su tierra para irse a otra comunidad, o si la dejaba de cultivar durante dos años, perdía sus derechos y las autoridades del calpul la podían asignar a otro miembro. Igualmente, si un campesino moría sin herederos, su tierra volvía al fondo común calpul. Los enfermos y los menores de edad podían seguir en posesión de la tierra aunque no la cultivasen ellos mismos o miembros de su familia; se las podían cultivar otra persona hasta que ellos estuvieran en condiciones de hacerlo.

No todos los calpules estaban igualmente dotados de tierra. En relación con la toma de posesión original, se decía que algunos habían llegado primero y ocupado grandes extensiones; otros, llegados más tarde, no encontraron tierras suficientes. Los calpules con más tierras, las defendían celosamente de los extraños, guardándolas para asignarlas a miembros del calpul en caso de necesidad y para atender a las necesidades del común. Podían alquilar parte de ellas a miembros necesitados de calpules más pobres y usar las rentas para los gastos de la comunidad para atender a todas las distintas funciones del calpul había jefes que administraban las tierras y organizaban las distintas actividades. Algunos informes consideran como un sector de la nobleza, el de los calpul (jefe de calpul), en tanto que formaban parte de los funcionarios y recibían servicios de los macehuales del barrio. Es preferible considerarlos como intermediarios en la estratificación social con un estatuto doble: agentes inferiores de la jerarquía administrativa y representante de sus comunidades. El

jefe del calpul tenía pinturas de todas las tierras y de sus ocupantes. Decidía los cambios de posesión en consulta con los ancianos del calpul. Tenía su tierra familiar y se la cultivaban los miembros del calpull, quienes también daban otros servicios personales. Con esta ayuda podían festejar a los miembros del calpul cuando se reunían en su casa varias veces al año a discutir asuntos de la comunidad.

Todas las funciones sociales del calpul y la solidaridad interna de sus miembros estaban reforzadas por el hecho de que solían ser gente de origen étnico y cultural distintivo. En el antiguo México, la población de cualquier unidad política era un mosaico de elementos pobladores que habían llegado al país en épocas distintas y con culturas diferentes, a veces de idiomas separados. Por este motivo se puede decir, citando la obra del oidor zorita, que el calpul es “barrio de gente conocida o linaje antiguo que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella sepa, barrio o linaje”.

Según Galindo y Villa, el calpulli era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana, así como el tecpan –cabildo o capitulo– era el ayuntamiento y añade: “A su vez, cada calpulli mayor estaba dividido en otros menores –tlaxilacalle–, según el número de dioses que se encontraban en ellos”.

Los calpulli mayores tenían cada uno su autoridad. El código mendocino mencionaba cuatro alcaldes, que pudieron corresponder a los cuatro grandes calpullis y que llama mixcoatlailotlac, ezhuahuacatl, acatlayacapanecatl y tequixquinahuacatl.

El tribunal de primera instancia, llamado tlacatecatl, tenía en cada barrio un lugarteniente nombrado teuctli, elegido anualmente por el común del barrio. Estos tenían también su juzgado para conocer de las causas de respectivo distrito y diariamente iban al cihuacoatl o al tlacatecatl para informarle de todo y recibir sus órdenes. Además de los teuctlis, había en los mismos barrios unos comisarios que llamaban centectlapixque, los cuales tenían a su cargo cierto número de personas.

“Eran también nombradas del común barrio, pero a lo que parece no eran jueces, sino meros inspectores que velaban sobre la conducta de la familias que tenían encargadas y daban cuenta a los magistrados de todo lo que ocurría. Bajo las ordenes de los teuctlis estaban los tequitlatoques, que eran los cursores o solicitadores que iban a intimidar sus órdenes a los particulares y a citar a los reos; y los topiles que eran los aguaciles que ejecutaban las prisiones que se ofrecían”.¹

Tendremos que mencionar, que los datos antes destacados revelan que el municipio natural subsistía en el calpulli en toda su integridad, con su característica, posesión colectiva de la tierra, pero institucionalizando las relaciones comunales a través de elementales funciones de una política municipal.

Resumiendo, las comunidades indígenas a la llegada de los españoles, constituían municipios naturales desarrollados. El municipio apareció como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por este.

¹ Colegio de México " Historia General de México". Tomo I. Colegio de México. Tercera edición. México. 1980. pág. 209.

Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.²

CAPÍTULO II

Influencia Europea en la Formación del Municipio en México.

Antes de hablar sobre municipio en España, habremos de destacar el nacimiento de la estructura municipal en la antigua roma; ya que posteriormente ese tipo de organización ciudadana fue adoptada por España.

En muchas poblaciones de Italia aparece, aproximadamente en el siglo IV a. de c., una organización municipal, las religiones locales les imprimían la tendencia a conservar su autonomía. En la mayoría de ellas se había realizado la revolución de las clases inferiores por arrebatarse a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad. Lográndolo casi siempre a costa de las grandes luchas.

En algunas ciudades de la antigua roma, la aristocracia reconquistó el poder, pero dejó al pueblo los derechos políticos. En otras, las clases inferiores eligieron tiranos populares.

La idea de imperio les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, bajo su imperium.

² Clavijero, Francisco Javier. "Historia Antigua de México". Porrúa. Segunda Edición. México. 1958. pág. 77.

Así surgió el imperio romano. Por esto casi nunca destruyeron a las ciudades sometidas; sino que únicamente las dominaron y lograron su intento, valiéndose de un nuevo procedimiento que dio como fruto, más tarde, la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando.

Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamo municipia (municipios), entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipia federata. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designo municipia cerita. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos.

De la misma manera nació en roma la organización en ayuntamientos; se dice que estos surgieron debido a la lucha entre plebeyos y los patricios de la antigua roma.

En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después los ediles plebeyos de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales, luego los ediles curules habían de presentar la existencia de los primeros ayuntamientos.

Entrando directamente al municipio en España, habremos de decir que en la península ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal y según describe táctico, los jefes de las tribus decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más importantes

los resolvían las asambleas de tribus. En muchas ciudades las magistraturas comenzaban a ser hereditarias.

El sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollo el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiera defenderse España durante tres siglos del poder de Roma.

El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la península hispánica, obligo a los romanos a concederles los máximos privilegios.

Existieron veintiún municipios, cuatro ciudades federales y una mayoría de estipendiarias o colonias, gobernadas por jefes militares, sin leyes o magistrados. “mientras se mantuvo la República en Roma, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales”.³

De la implantación del municipio romano en España se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana.

CAPÍTULO III

El Municipio de la Nueva España

De 1519 a 1521 se introdujo a la Nueva España el sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificando hasta cierto punto

³ Escude Bartoli, Manuel. "Los Municipios de España". Citado por Moisés Ochoa Campos. "La Reforma Municipal". UNAM. Primera Edición. México. 1955. pág. 82.

durante la dominación árabe y robustecida en la reconquista. Más adelante en el siglo XVIII, surge el municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el derecho indiano, con carácter supletorio, gana muchas apelaciones ante las cortes españolas; influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

“El Primer Ayuntamiento en la Nueva España fue organizado por Cortés el 10 de julio de 1519; después de que el 22 de abril de 1519, se fundara la población, que se le puso por nombre La Villa Rica de la Veracruz, por haber desembarcado en un viernes santo de la cruz y para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Ávila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro Alvarado, maestro de campo a Olid, Alférez del Real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy. Velázquez concedió a Cortés, la designación de capitán del ejército y justicia mayor. Con el nuevo nombramiento de justicia mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la economía del municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del gobernador de Cuba”.⁴

En América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Veracruz.

Tiempo después, durante la colonia, dentro de las ordenanzas de Felipe II, se formaron en la Nueva España “el consejo, república y oficiales y

⁴ Díaz del Castillo, Bernal, "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". Espasa-Calpe, S.A. Segunda Edición Madrid. 1955. pág. 129.

miembros de ellas”. Es de advertirse que el consejo municipal era prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, por lo que el municipio de tipo occidental en realidad sólo alcanzó el desarrollo entre la población de origen europeo. La república concernía a los indios y es interesante que, desde hace cuatro siglos se considerase a la república de los naturales como institución tuvo entre nosotros un antecedente municipal, a la manera en que lo ejercitaban los naturales de estas tierras.

En sus orígenes, nuestro sistema municipal, tuvo una peculiar función urbanística. La concepción indígena, de absoluta descentralización en todos los órdenes, se manifestaba acaso, más objetivamente en la vida urbana, donde los barrios de genuina independencia en lo tocante a su administración interior. Tal sistema daba una nota singular a la fisonomía de las poblaciones que no integraban núcleos compactos, sino que se extendían confundándose con la campiña.

Esa atmósfera de libertad, en comunión con la naturaleza, se reflejaba en la vida familiar que reconocía un vínculo supremo con la comunidad: el de la tierra.

En cambio, la colonización española introdujo una concepción urbana centralizadora. La población se agrupaba en manzanas y estas integraban el núcleo en torno a la plaza que a su vez era eje de los diversos barrios, solo así podía unificarse la administración local, respondiendo a este fin la disposición urbana.

Los calpules o barrios indígenas reunían los atributos de la autonomía municipal, cada uno por separado, en tanto que la población española asumía en sí todas las funciones, permitiendo con su traza, servicios públicos homogéneos y una sola administración a cargo del ayuntamiento.

En el municipio indígena, el vínculo lo formaba la tierra, en el municipio español el vínculo era la vecindad, sin excluirse uno al otro en ambos casos.

Al realizarse la colonización, se trató de fijar polo de convivencia social por medio de las poblaciones de tipo europeo. Cada población que se fundaba, era un clavo con que se remachaba el sistema colonial. Por ello se procuró precisar el carácter urbano, con los nuevos moldes, para que propiciara la instauración del régimen importado, que en estos casos era el municipio ultramarino.

No obstante en cierto grado opero un mestizaje, si no en las grandes poblaciones, si en las de carácter rural, donde se conservó la dispersión indígena como hasta el presente es fácil de advertir.

En la colonización española, el principio centralista se puso en práctica por medio de la traza, una vez escogido el sitio donde habría de fundarse la población, la traza comenzaba por la plaza mayor, que se situaba frente al desembarcadero si era la costa, o en el centro de paraje escogido si se fundaba tierra adentro.

La plaza fue y sigue siendo el corazón de la vida urbana. Abierta a los cuatro puntos cardinales, para significar su señorío, recibía la forma

cuadrangular, por lo menos vez y media de largo por lo que tenía de ancho a fin de que sirviese para las fiestas a caballo. su tamaño era proporcional al número de vecinos, ni menor de doscientos pies de ancho por trescientos de largo, ni mayor de ochocientos por quinientas treinta y dos, siendo la mediana y de buena proporción, de seiscientos pies de largo por cuatrocientos de ancho, mirando las esquinas a los cuatro vientos principales.

La meticulosidad de las ordenanzas sobre la traza de poblaciones revela preocupación urbanística de la época, más rigurosa que en la propia España, pero a su imagen y semejanza.

Establecían las ordenanzas que, de la plaza habían de salir una calle por costado y dos calles por cada esquina.

Alrededor de la plaza y en las cuatro calles principales, había de haber portales. Además, las calles, en lugares fríos habían de ser anchas; en los calientes angostas.

Trazada la población a “cordel y regla”, se hacía la distribución de los solares. El primero para la iglesia. Que habría de ser aislado y visible desde el mar si se trataba de una población costera, procurando que sirviese de defensa. El segundo para la casa real y casa de consejo y cabildo. Otros para aduana y atarazana, cerca el templo para que se pudiesen defender de unos a otros.

Además, el hospital para enfermedades no contagiosas, se habían de poner junto al templo y por claustro del, y para las enfermedades contagiosas, en parte que los vientos pasando por él, no fueran herir a la población. Las

carnicerías, pescaderías, y tenerías se habían de colocar en parte donde con facilidad pudiesen limpiarse. Los solares de la plaza no habían de darse a particulares, sino dejarse para la iglesia, casas reales y propio de la población, donde habían de edificarse tiendas y casas para tratantes, con cuyas rentas se contaría para los gastos públicos, y estos edificios de la plaza eran los que primero se debían de construir, contando con la cooperación de todos los pobladores, y con un moderado impuesto sobre las mercaderías. Los demás solares habían de sortearse entre los pobladores, quedando el resto para el rey, a fin de que los diera a nuevos pobladores o dispusiera de ellos como le pareciera conveniente.

Existían municipios indígenas y municipios españoles. En las poblaciones de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros. En Tenochtitlán, cuando se edificó la traza que era un recinto amurallado en cuyo seno se levantó la ciudad española, el barrio azteca quedó extramuros, al norte y este. Igual ejemplo encontramos en Aguascalientes, en donde lo que ahora es el barrio de san marcos. Fue el pueblo de indios y aparte hubo barrios para los españoles.

Los indios se retraían en sus comunidades, sufriendo la tiranía de sus caciques y las expoliaciones de los hombres blancos. El municipio indígena, condenado a una situación inferior respecto a los municipios españoles establecidos en América, debía de constituir uno de los más graves problemas que se prolonga hasta el presente.

Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las

contribuciones. Frecuentes sublevaciones de los indios sacudían a las comunidades y los municipios españoles se veían en gran peligro.

Muchos indios para que no les quitaran sus mejores tierras las poblaban improvisando casas y avicinándose con el fin de formar un pueblo.

Las autoridades coloniales se negaban a dar solares en el pueblo de indios españoles, cada uno en su sitio parecía ser la consigna.

En cuanto un pueblo de españoles progresaba, pedía que se le diese repartimiento de indios, para cuidar de las sementeras y edificar.

La situación general de la población indígena empeoró con las llamadas concentraciones.

Por otra parte la vida colonial, es la etapa de preponderancia en el control de ayuntamientos, debido, particularmente, a la venta de los cargos concejiles y a las regidurías perpetuas que más tarde aprovecharían los criollos pero que, por entonces, avivaban en estos un resentimiento. Los criollos dejaron de sentirse españoles, para querer más a la nueva España.

Del siglo XVI al XVII se registra el declive del poder municipal; una vez que llegaron de América, los efectos de la derrota comunera en Villalar, en abril de 1521. Consolidándose así, la monarquía absoluta.

Caracteriza también a esta etapa, la coexistencia de los municipios españoles e indígenas. Si la legislación de 1531 trató de unificar el régimen

local, en cambio, la tradición, los usos y las costumbres, separaban de tajo asociaciones locales para blanco y para indios.

La conquista y el proceso de colonización, fueron fatalmente la prolongación histórica de la reconquista, que se hizo criolla en Veracruz.

La lucha contra los infieles y la catequización después del triunfo de la espada; fueron los medios principales de la expansión colonial. De aquí que, la conquista y la colonización fuesen, desde el principio hasta el fin, históricamente contemporáneas de la reconquista. Podemos decir que la conquista y la colonización fueron a la usanza Pre-Villalar. Las mismas ordenanzas de población conservan ese espíritu.

Es por demás relevante, referirnos también; lo que fue cabildo en la época colonial; para lo cual habremos de señalar, el concepto que se tenía en aquellos siglos de la institución que ahora abordamos. El cabildo, era “un ayuntamiento de personas de justicia y regidores. El tipo de gobierno se cifra en administrar la justicia y ordenar lo conducente al pro-común; o un gobierno político y económico, al cual es tan privativamente de los ayuntamientos o de los consejos de ellos”.

Independientemente del grado de autonomía que disfrutaban los municipios, o de la mayor o menor centralización, es incuestionable que el ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, o sea, de órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad tal, así se le entendió en la época colonial, no obstante el grado de intromisión a que llegó en las esferas de la vida local.

Con Carlos V, el gobierno municipal o sea los cabildos, adoptaron las siguientes bases fundamentales:

1. En las ciudades principales de las indias, deberá haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.
2. Las personas que no fuesen vecinas del municipio, no podían ser electas como regidores, ni para otros cargos concejiles.

Tiempo después con Felipe II, se hizo abiertamente la venta de cargos concejiles.⁵

Inicialmente Carlos I y V de Alemania, hijo de Felipe el hermoso, cédula del 1ro. de noviembre de 1519, disponían que se hiciese venta no en perpetuidad, sino de por vida y a personas idóneas y suficientes.

Con esta medida, se contrariaba la política seguida hasta antes de Villalar, pues los reyes católicos habían expresamente la venta de empleos.

Las elecciones municipales, de carácter popular, constituyeron una excepción. Por lo común fueron los conquistadores los adelantados o los gobernadores, los que designaron el primer cabildo y este, al terminar su periodo fue el que en sesión de consejo, eligió a los nuevos alcaldes y regidores. Sin embargo, cuando se reconocía en las capitulaciones dicha facultad a los adelantados, o cuando una villa era fundada por un grupo de colonos, la elección debía de hacerse por los propios vecinos.

⁵ Bayle, Constantino. "Los Cabildos Seculares en la América Española". Citado por Moisés Ochoa Campos. "La Reforma Municipal" UNAM. Primera Edición. México. 1955. pág. 162

En cuanto al número de regidores y demás cargos concejiles, variaron notablemente de acuerdo con la categoría de las poblaciones. Al principio hubo dos alcaldes, que después se redujeron a uno. El número de regidores era tanto más variable cuanto se abultaba indefinidamente con la venta de los nombramientos de regidor. Al introducirse la regiduría perpetua, se facultó a los agraciados para renunciar y vender sus puestos con lo cual aumentaba mucho el número de regidores sobre el marcado por la ley, especialmente en los ayuntamientos de las ciudades importantes.

Durante la época colonial, las funciones encomendadas a los cabildos eran los siguientes:

1. El cuidado de las obras públicas, bajo la superintendencia de los regidores. Solamente en donde residía la audiencia, al presidente de esta, tocaba disponer sobre las obras de ejecución. A la vez, los puentes y caminos habían hacerse a costa de los beneficiados.
2. El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor, la de vigilar pesas y medidas, la policía y el orden de mercados de abastos.
3. El cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, aun en tierra de señorío después de levantadas las cosechas.
4. El corte y plantación de árboles.
5. El remate anual, cuidando que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de carne y pan.

6. La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmediato provisionalmente.
7. Repartir, a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la real cédula del 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V. habían de preferirse a los regidores que no tuviesen tierras, respetando las propiedades de los indios. Para tal efecto, en el repartimiento de vecindades, caballerías y peonías, habían de encontrarse presentes los procuradores de las poblaciones, cuyo parecer se tomaba en consideración.

Refiriéndose a los cabildos, destacamos, que donde esta institución municipal alcanzó su magna expresión, fue en el cabildo abierto, del que dice Esquivel Obregón: “es con ocasión del nombramiento de procuradores que las leyes de recopilación de indias, hablan de cabildos abiertos, tan sólo una vez y para prohibirlos; en tanto que en España, el cabildo abierto, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, era sumamente frecuente en las poblaciones rurales, según hemos vistos. En nueva España, salvo el caso de Veracruz y el de León, al fundarse la villa, no tenemos noticia de que se haya celebrado algún otro. Era la prohibición debida al temor de que el pueblo de las pequeñas villas y lugares no manifestara el mismo sentido de bien común y convivencia que en las poblaciones peninsulares, bajo un medio más homogéneo”.

Esta forma de democracia directa asumía las siguientes funciones:

“1º como asamblea deliberantes, formar el libro del pueblo y reformar las ordenanzas municipales, así como decidir los trabajos semanarios de la comunidad”.

- a. El libro del pueblo era una especie de reglamento, que se discutía y aprobaba cada año, designando al efecto en la primera reunión anual, una comisión de vecinos conocedores de las costumbres para que se encargasen de su redacción. Tal reglamento era discutido en cabildo abierto y una vez aprobado, recibía la firma de todos los vecinos.⁶
- b. Las ordenanzas eran miradas por el pueblo con veneración y contenían disposiciones minuciosas sobre fincas y tierras, sobre la forma de adquirir la vecindad, sobre la administración de los bienes del común, sobre aprovechamientos de pastos y montes, arreglo de caminos y obras de interés general. Estas ordenanzas generalmente no se tocaban, sino que sus reformas se asentaban en un libro aparte, y se suscribían por los vecinos.
- c. Los trabajos semanarios se sujetaban a acuerdo, el alcalde nombraba una comisión que propusiese lo que había de hacerse en la semana y el cabildo abierto era el facultado para aprobarlo.

Otra de las funciones del consejo abierto era, como poder judicial, la de resolver multas por infracciones a lo acordado. El consejo también escuchaba las peticiones de los vecinos resolviendo lo procedente.

⁶ Esquivel Obregón, Toribio. “Apuntes para la Historia de Derecho en México”. Citado por Moisés Ochoa Campos. ob. cit. pág. 165.

El cabildo abierto fue la institución por excelencia de la vida comunal y mantuvo los vínculos solidarios en los pueblos de España.

Lamentablemente la prohibición de efectuarlos dio al traste con su influencia en los dominios de ultramar y por ende en los municipios de Nueva España.⁷

CAPÍTULO IV

Influencia Francesa en los Municipios de la Nueva España.

En el siglo XVIII, España se empieza a ver influenciada por los movimientos políticos y culturales de los franceses, por el llamado “despotismo ilustrado” primero; la revolución francesa enseguida y luego las instituciones napoleónicas.

La vida municipal en España y posteriormente en sus territorios coloniales, recibió de esta influencia francesa, el régimen de intendencias y subdelegaciones. Los intendentes tenían jurisdicción en materia de justicia policía, hacienda y guerra, remplazando política y administrativamente a los gobernadores. A su vez los subdelegados vinieron a sustituir a los corregidores y alcaldes mayores.

La influencia de esta corriente llegó a la organización política local de la nueva España en 1767, en que Carlos III envió a la colonia al visitador general

⁷ Ochoa Campos, Moisés. ob. cit. pág. 194.

José Gálvez, con instrucciones de estudiar las condiciones en que se encontraban los municipios, particularmente en sus sistemas financieros.

El visitador general centralizó la administración de las municipalidades y reglamento sus contadurías. Independientemente de su exceso democrático; creo recursos administrativos como el de contador general de la comisión de propios, árbitros y bienes de comunidades de todas las ciudades, villas y lugares del reino de la Nueva España que tenían atribuciones para señalar reglamentos especiales para la administración de los municipios.

Pero a la vez se estableció que dicho reglamentos se hiciesen del conocimiento público, convocando a todos los vecinos del cabildo abierto; con esto se resucitó la práctica del cabildo abierto; con esto se resucito la práctica del cabildo abierto que en materia municipal es un exponente del derecho natural.

La reforma centralista iniciada por Gálvez en la nueva España fue la base de la real ordenanza de intendentes que entró en vigencia en 1765. Por sus preceptos, los intendentes reemplazaban a los gobernadores y corregidores, con derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de los propios-tierras-edificios-. Dichos reglamentos debían someterse a la junta superior de la real hacienda para su aprobación en lo político, la ordenanza de intendentes destruyo por completo la autonomía local, absorbida por el virrey y por los intendentes. El malestar entre los criollos se avivo y el virrey Márquez de Croix, había de verse precisado a aplicar con todo el rigor el principio de gobierno en que se fundaba el despotismo ilustrado: “todo el pueblo, pero sin el pueblo”.

En cada provincia, el intendente presidía el cabildo llevaba las cuentas de los propios e informaba del estado de hacienda municipal a la junta superior de la real hacienda. Los regidores fueron eliminados de toda intervención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas especiales municipales, compuesta de alcalde ordinario, dos regidores y un procurador que tenía autoridad para manejar fondos municipales, sin la intervención de los demás capitulares. El intendente se ocupó además de la justicia no obstante que las ordenanzas se lo prohibían. La centralización hacendaria, se realizaba por la vía de los intendentes y bajo la autoridad suprema de la junta de la real hacienda. Las ordenanzas para el buen gobierno, dispuestas por los ayuntamientos, debían ser aprobadas por los propios intendentes. El municipio perdió la función subsidiaria de orden administrativo y toda autonomía política.

En México la revolución francesa, se reflejó en el orden municipal inyectando razones al movimiento precursor de la independencia que enarbolara la bandera de la soberanía popular con la actitud asumida por el ayuntamiento de 1808.

La administración de Napoleón Bonaparte, operó una descentralización en torno a los prefectos, que como delegados a su vez del poder ejecutivo, administraban los departamentos y de los subprefectos que administraban los distritos.

Las leyes napoleónicas colocaron a la institución municipal como cuerpo administrativo descentralizado. La descentralización por región se ejerce por medio del control del estado sobre el municipio.

CAPÍTULO V

El Municipio Durante el Movimiento Insurgente.

De la gran fuerza política que adquirieron los criollos, surgió un fuerte antagonismo entre estos y los “gachupines” quienes aún mantenían un monopolio político. el crecimiento urbano industrial y el aumento de la burocracia propiciaron, cierto crecimiento de los sectores intermedios, liberados del trabajo manual, considerando deshonoroso, sin propiedades ni capital, abogados, pequeños administradores y eclesiásticos pobres llegaron a construir una clase media de cierta importancia. Ocupaban las magistraturas y los curatos de segundo orden y la casi totalidad de los puestos administrativos de ciudades pequeñas. Mientras los empleos más importantes les estaban prácticamente vedados, podían aspirar a los de segunda categoría y sobre todo la dirección de los ayuntamientos, que llegaron a dominar por completo. A menudo mejor preparados que los europeos, no podían ascender a los puestos superiores, y estaban condenados a disputarse posiciones segundas y pobres que no correspondían ni a sus aspiraciones ni a su cultura. La clase media mejor que ninguna otra, tenía conciencia de no poder realizar en la sociedad la función a la que su preparación y su vocación la orientaban. Su falta de un puesto adecuado en el mundo real los obligara a evadirse el reino ideal de las artes del saber. A principios del siglo XIX había una Nueva España un grupo importante de "letrados", criollos y pobres todos ellos, dedicados al desempeño de la abogacía, la administración o la cura de almas, entregados a la lectura. Relegados en su mayoría a las ciudades de provincia, formaban una élite intelectual unida por la insatisfacción común. Económicamente improductiva, esta inteligencia

acaparaba un arma terrible: la ilustración, depositada casi toda ella en sus manos. Su falta de asidero en la sociedad colonial, su resentimiento contra un sistema que los relegaba frente a los “gachupines” inmigrantes, su mayor sensibilidad crítica ante las desigualdades e injusticias, los llevó a oponer al orden existente otro más justo. Ellos eran los depositarios de las semillas de cualquier cambio.

El estado de las cosas en que se encontraba la sociedad en la Nueva España, hace innegable la importante participación de los criollos “ilustrados” en el movimiento de independencia, además de influencia de los ideales de la revolución francesa y la invasión napoleónica a España.

La participación de los criollos y de las clases ascendentes en los ayuntamientos, nos permitió colocar a éstos como claros instrumentos del cambio y por consiguiente de la revolución de independencia, en virtud a que los miembros de los ayuntamientos sostenían más contacto con la gente del pueblo, en el cual-según las ideas de Juan Jacobo Rousseau-residía-la soberanía: “afirmó, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general jamás debería enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por el mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad”.

En la Nueva España, aún las autoridades defendían la idea de que detentaban el virrey y la real audiencia, la representación del soberano, Fernando VII rey de España; de esa manera el partido europeo pretendía tener la posibilidad de cualquier cambio, la respuesta a esto era mucho más compleja y matizada, se manifestaba en uno de los cuerpos donde los criollos

acomodados y de clase media tenían su mejor baluarte: el ayuntamiento de la ciudad de México, dirigido por dos letrados criollos, Francisco primo de verdad y Francisco de Azcarate, y apoyado por Jacobo Villaurrutia, terrateniente y único oidor criollo, el ayuntamiento percibe el cambio de la situación y comprende que por fin se ha abierto la posibilidad de lograr reformas políticas. El 5 de agosto propone el virrey José Iturrigaray la convocatoria de una junta de ciudadanos, que gobierne en el interregno y guarde la soberanía a Fernando VII, quien había dejado vacante el trono y renunciado a sus derechos ante Napoleón. Ese ayuntamiento planteó el problema del asiento de la soberanía. Acepta, el derecho de Fernando a la corona y no le niega obediencia; pero introduce una idea que cambia el sentido de su dominio: la soberanía le ha sido otorgada al rey por la nación. Los letrados criollos invocan la doctrina del “pacto social”.⁸

Existe un pacto de sujeción entre el rey y la nación, por lo que esta libremente otorga su soberanía al monarca. Ese convenio es irrevocable.

Suárez, establece que el origen próximo de la autoridad estaba en el “consentimiento de la autoridad”, y su fundamento del derecho de gentes; “la soberanía del rey es sólo mediata: la obtiene por la delegación de la voz común. El ayuntamiento de México-decían sus dirigentes-no sostiene-ninguna tesis revolucionaria ni pretende alterar el sistema de dependencia. La nación no puede, según él, desconocer el pacto de sujeción a la corona; pero puede darse la forma de gobierno que necesite en las actuales circunstancias. Por consiguiente la autoridad no subsiste, ausente el monarca, en el virrey en la real audiencia, sino en el conjunto de la nación novohispana.

⁸ Rousseau, Juan Jacobo. “El Contrato Social”, Porrúa 5 Edición. México, 1977. pág. 19.

Francisco de Azcarate argumentaba: “la soberanía recae en una sociedad ya reconstituida, organizada en estamentos con distintos derechos y representada legítimamente, por los cuerpos de gobierno establecidos”. Como se trata de la idea de la “comunidad” concebida como un todo orgánico, jerarquizado. Azcarate recogió las ideas del ayuntamiento y los expresó de la siguiente manera: “por su ausencia o impedimento (del rey)”, reside la soberanía, representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la luz pública.

Melchor de Talamantes, en sus advertencias reservadas “aproximadamente ya el tiempo de la independencia, debe procurarse que la junta o congreso que se forme lleve en sí mismo las semillas de esa independencia sólida, durable y que pueda sostenerse sin dificultad y sin efusión de sangre”. Si bien estas ideas de Talamantes fueron más allá de los propósitos expresados en ese momento por los dirigentes del ayuntamiento, no dejaron de señalar un camino que fácilmente podría seguirse.

Realmente no fue la proposición del ayuntamiento, la que inquieto a los más conservadores, sino lo que ella anunciaba.

La consecuencia fue, que la situación tenía que hacer crisis. El 15 de septiembre de 1808 un grupo de conspiradores., dirigidos por Gabriel de Yermo, rico hacendado español y secundado por dependientes de las grandes casas de comercio, da un golpe de estado, destituyen al virrey Iturrigaray y convocan a la real audiencia, que nombra nuevo virrey a Pedro de Garibay; con

esto se suspenden los proyectos de reforma. Los principales portavoces del grupo criollo, primo de verdad, Azcarate y Talamantes son hechos prisioneros, lo que obligó a los criollos a radicalizar su actitud. El movimiento iniciado por el ayuntamiento de México continuó durante esos meses. Pero ahora son cada vez más numerosos los que creen que las vías de reforma están cerradas, y que se precisa acudir a los medios violentos. La represión contra los intentos de reforma obliga a los reformistas de clase media a aliarse con los de la clase trabajadora, y dar al nuevo intento de independencia un sesgo diferente al de las demás colonias americanas. Este proceso aparece claro en la conspiración de Querétaro. Aquí se reúnen regularmente varios criollos, los demás importantes son Miguel Hidalgo y Costilla, eclesiástico; Ignacio Allende, oficial y Juan Aldama oficial también. Sus proyectos son similares a los del ayuntamiento de 1808. Hidalgo y Allende habían aceptado un plan, tomado en México para formar una junta “compuesta de regidores, abogados, eclesiásticos y demás clases, con algunos españoles rancios”. De haberse formado, la junta había reunido a los representantes de los cuerpos constituidos bajo la dirección de la clase media, al través de los cabildos. Pero la conspiración de Querétaro es descubierta, en ese momento solo queda un recurso: la noche del 15 de septiembre en la villa de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla llama en su auxilio a todo el pueblo, libera a los presos y se hace de las armas de la pequeña guarnición local. El movimiento ha dado un vuelco, la insurrección ya no se restringe a los criollos letrados.

Las ideas reformistas de los criollos letrados, como: Primo de verdad y Azcarate, dirigentes estos del ayuntamiento de México, dejan claro el destacado papel que tuvo la institución de los ayuntamientos en el movimiento de Independencia; ideas que fueron retomadas por otros criollos, como Miguel

Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende, Juan Aldama, y Doña Josefa Ortiz de Domínguez, entre otros, los cuales estuvieron al frente de la lucha armada por la Independencia, y la búsqueda de una patria nueva.

Una vez que estalla la revolución de independencia, levantando a las grandes masas contra sus opresores; el ejército Insurgente, inicia su recorrido saliendo de la Villa de Dolores a la Villa de San Miguel el Grande una vez tomada la población, cita a una junta de vecinos, surgiendo de esta junta el primer ayuntamiento del México independiente.

“El día 16 de septiembre de 1810 a las cuatro de la tarde fue la junta de vecinos, resultando presidente del nuevo ayuntamiento el Lic. Don Ignacio de Aldama y vocales: el padre Manuel Castinblaque, Don Felipe González, Don Domingo Unzaga y Don Vicente Uñaran; y los cargos públicos de administrador de correo y administrador de la aduana fueron ocupados por Don Francisco Rebelo, antiguo escribiente, y Don Antonio Lartundo, con los mismos sueldos y privilegios que antes. Todos aceptaron sus nuevos cargos y se cuenta que Aldama dijo un fogoso, patriótico y elegante discurso de agradecimiento”.⁹

Esta junta así constituida, salvo el cambio de algunos personajes, como el de don Luis Caballero, por el padre Castinblaque, entró en funciones inmediatamente, tratando de organizar en lo político y en lo económico la marcha general de la villa... se acordó expropiar los bienes de los españoles y no permitir su comercio. “nos parece conforme-decía el acta-que solo se

⁹ De la Maza, Francisco. "San Miguel de Allende". Frente de Afirmación Hispanística, A.C. Segunda Edición. México. 1972. pág. 111.

detengan los reales, pólvora, cobre y otros utensilios de guerra, como que conducen a la defensa del mismo reino para el soberano y que transite libremente cuando sea de S.M. y de los criollos, y que solo se confisquen los bienes pertenecientes a los gachupines, y que se lleve cuenta exacta de la inversión de los gastos de guerra”...

Así mismo acordaron que para mantener y facilitar el despacho de los negocios y conservar el buen orden, se establecieron dos juntas, una policía compuesta del “señor cura, el señor alguacil mayor, el R.P. Mexia y el señor procurador Unzaga; así mismo se formen dos tesorerías, una de fondos de guerra y rentas reales, de la cual sea tesorero don Vicente Umarán, y otra de fondos ultramarinos, que sea tesorero don Miguel Malo”...

Con la formación de este ayuntamiento, quedo bien definido el interés que tenían los insurgentes de darle mayor fuerza a la organización municipal; así como la de legitimar los logros de la revolución.

El 21 de marzo de 1811 fueron hechos prisioneros Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende, Juan Aldama y otros Insurgentes para posteriormente darles muerte; pero el proceso revolucionario había cobrado fuerza, y en los estados del sur don José Ma. Morelos, cura de Carácuaro, continuaría el movimiento armado. Morelos también definió sus principios y expresó “el gobierno dimana del pueblo y se sostiene por el pueblo”. Frase con la cual dejó sustentada su concepción democrática y su avanzado carácter social.¹⁰

¹⁰ De la Maza, Francisco. Ob. pág. 112

Estando la Nueva España inmersa en una lucha armada, en Cádiz se expedía una constitución por las cortes españolas en 1812; constitución que disponía las existencias de ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, enseguida haremos la transcripción de los artículos que trataban al respecto:

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

Art. 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca lleguen a mil almas y también se le señalara el término correspondiente.

Art.311.-Las leyes determinaran el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312.- Los alcaldes, regidores, procuradores y síndicos, se nombraran por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y su dominación.

Art. 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su

vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Art. 314.- Los electores nombraran en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos. El alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Art. 315.- Los alcaldes se mudaran todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos, si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Art.316.- El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

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

Art. 318.- No podrán ser alcalde, regidor ni procurador síndico, ningún empleado público con nombramiento del rey que este en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a las milicias nacionales.

Art. 319.- Todos los empleados municipales referidos serán cargo concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art. 320.- Habrá un secretario en cada ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado por los fondos del común.

Art. 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

- I. La policía de sanidad y comunidad.
- II. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del público.
- III. La administración de los caudales de propios y árbitros conforme a las leyes reglamentos, con el cargo nombrar depositario bajo responsabilidad de los que nombren.
- IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería.
- V. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.
- VI. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.
- VII. Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes, plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad de ornato.
- VIII. Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial que las acompañara con su informe.
- IX. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

Art. 332.- Si se ofrecieran obras u objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse a estos sino por medio de la diputación provincial y la aprobación de las cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administraran en todo como en los caudales de propios.

Consideramos que los principios mencionados, contribuyeron en la fundamentación legal y funcionamiento democrático del régimen municipal.

TÍTULO II

EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLITICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CAPÍTULO I

Los Municipios en el México Independiente.

El 27 de septiembre de 1821 se logró la Consumación de la Independencia. Agustín de Iturbide, al frente del ejército de las tres garantías entra en la ciudad de México. Cuando se trató de convocar al congreso nacional, se presentaron tres proyectos que relevaban los distintos puntos de vista; de los cuales dos de ellos, (el de Iturbide y el de la regencia) no les daban

intervención electoral a los ayuntamientos y el de la mayoría de la junta, de hecho entregaba a los cabildos el control electoral.

Luego de que el 29 de julio de 1822 fuera coronado Iturbide como emperador, nacían serias dificultades que pronto se llegó el fin de su imperio.

Antonio López de Santa Anna se subleva, lanzando un proyecto republicano. Se le unen Guadalupe Victoria, Guerrero y Nicolás Bravo y el 19 de marzo de 1823 acaba el efímero imperio. Se reunió en congreso a fines de 1823, y casi no cabía duda de que los federalistas dominarían la escena, aún con todos los ataques que este posible régimen de gobierno recibía.

El 31 de enero de 1824, el congreso aprobó el acta constitutiva de la federación, estatuto que se firmó el 4 de octubre del mismo año.

El artículo 6 establecía: Sus partes integrantes son estados independientes, libres soberanos, en lo exclusivamente toque a su administración y comercio interior.

Se considera que en la elaboración de la Constitución de 1824, se tomó como modelo principal la Constitución de 1812, que después de todo ya había incorporado algunas respuestas a problemas americanos, lo que no obstó para que en fórmulas de representación y de organización federal se utilizara también el modelo americano.

Aunque la Constitución de 1824 haya como modelo la de 1812 está dado importancia a la organización; aquella no dedicó ningún capítulo al régimen municipal.

Fue hasta el año de 1836, en que la Constitución, consagró como constitucionales a los ayuntamientos; disponiendo que se eligieran popularmente y que se instituyeran en todas las capitales de los departamentos, después de que en 1835, se estableció la división de la república: departamentos y juntas departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas municipales, electorales y legislativas. Se instauró la Primera República Central, regida por siete leyes constitucionales en 1836.

La sexta ley contempló los artículos siguientes:

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

Art. 23.- Los ayuntamientos se eligieran popularmente en los términos que arreglara una ley-dictada el 20 de marzo de 1837, el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijara por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con fondos del común; de la construcción de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios y promover a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y a sus reglamentos.

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

Art. 30.- Los cargos de sub-prefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el gobernador o en caso de reelección.¹¹

El 22 de agosto de 1846 se restablece el federalismo y a su vez este reinstauró con carácter transitorio la Constitución de 1824.

La segunda república, cayó en manos de Santa Anna, mientras que Valentín Gómez Farías renuncia al cargo de vicepresidente, en esos momentos

¹¹ Doblan y Lozano. "Colección de Leyes y Decretos". Tomo III citado por Moisés Ochoa Campos. Ob. cit. pág. 263.

surge también la amenaza de invasión de los Yanquis. El 21 de marzo de 1846 Santa Anna tomó las riendas del gobierno, siendo llevada la nación al desastre más grande de su historia.

Durante la invasión norteamericana, el ayuntamiento de México jugó un papel de dignidad nacional patriótica, cuidando del orden público como la defensa de los ciudadanos contra el invasor, en ausencia de la protección de todo gobierno mexicano.

En 1848 don José Joaquín de Herrera apoyó a los ayuntamientos en esos días de desorden, dictando la primera ley general de dotación del fondo municipal.

En el propio año de 1848 se suprimieron los alcaldes municipales, subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel que debían realizar las primeras diligencias en los juicios penales.

CAPÍTULO II

El Municipio en la Etapa de la Reforma.

El Plan de Ayutla del 1o. de marzo de 1854 fue el documento esencial que fortaleció el espíritu nacional y soberano y buscó terminar con el gobierno personal de Santa Anna, estando al frente del grupo creador del plan; el General Juan Álvarez y don Ignacio Comonfort. Este documento fue el fundamento de la Constitución de 1857.

“Pese a que no se elevó al rango de constitucional lo atinente al régimen municipal, es conveniente aclarar que el constituyente hizo referencia al mismo. Castillo de Velasco presento el proyecto de adiciones sobre municipalidades, el cual decía en sus partes más sobresalientes”:

“... el proyecto de constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el congreso lo proclamara también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la federación que son los estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades... por estas consideraciones. Buscando la prosperidad de los pueblos, y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto congreso como artículo que se incluya dentro de la constitución: que toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado.¹²

“... para que pueda penetrar la luz de la civilización en esos pueblos, es necesario disipar los nublados de la indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que le proporcionaremos los medios de subsistir y cuanto sean necesarios para que palpando las ventajas de la libertad, sepa usar de ella, amarla y defenderla.

¹² Rendón Huerta Teresita. "Curso de Derecho Municipal". Universidad de Guanajuato. 1981. pág. 81.

“... la constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus beneficios erectos de allí en sus poblaciones desgraciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar, y que para usar del el camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa constitución vivirá, señores diputados no lo dudéis...

“... y ya que de esta manera se procura el bien de la municipalidad y del pueblo, justo, necesario es, procurar el bien del individuo”.

En la constitución de 1857, en lo que se refería a la elección popular de las autoridades municipales, su art. 72, frac. IV, decía: “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregara y judiciales, designándoseles las rentas para cubrir sus atenciones locales”.¹³

CAPÍTULO III

El Municipio en la Revolución de 1910

Durante la tiranía de Porfirio Díaz, la organización municipal se vio obstaculizada y relegada, en virtud a la centralización del poder, sustentándose el control de los municipios en las jefaturas políticas, contra las cuales empezaron a protestar los ayuntamientos.

El estallido popular contra la autoridad central, sustentándose en los principios de soberanía y democracia, buscaba la abolición de las jefaturas políticas y el resurgimiento del municipio libre.

¹³ Rendón Huerta Teresita. Ob. cit. pág. 82.

Conforme se fue agrandando contra la dictadura, también los ideólogos del cambio fueron preocupándose por la vida municipal. Los hermanos Flores Magón por medio de su periódico "regeneración" lanzaron a la opinión pública varios proyectos municipales y el 11 de febrero de 1901 se reunía el partido liberal mexicano en la ciudad de San Luis Potosí, proclamando su programa, el cual contenía respecto al municipio las siguientes resoluciones:

“46a. cuadragésima sexta.

Con objeto de preparar el sufragio libre en materia de elecciones municipales se previene que de las conferencias que todos los clubs tiene obligación de dar, una por lo menos se dedicaran al derecho municipal”.

“47a. cuadragésima séptima.

Cuando por este medio, poderosamente secundado por la labor periodística se puede reputar al pueblo bastante ilustrado para no caminar a ciegas, se iniciará una campaña empeñosa y enérgica en las elecciones municipales”.

“48a. cuadragésima octava.

El primer congreso liberal estima que, muy por el contrario, hay que enaltecer la institución municipal y, para ello, elevar al rango de preceptos constitucionales la libertad del municipio y el derecho del ciudadano para elegir libremente a las autoridades que han de decidir la suerte de su ciudad o de su aldea”.

"50a. quincuagésima.

Para este efecto, todos los clubs desde ahora estudiaran la mejor manera de refundir ese precepto en el código supremo, así como los términos de la ley orgánica que reglamente ciertos detalles”.

“51a quincuagésima primera.

Cada club excitará al gobierno de su respectivo estado, a que otorgue o restituya a los ayuntamientos la libertad y derechos que por naturaleza de su instituto les competen”.

“52a quincuagésima segunda.

El club de estado cuyo gobierno se negare con este deber, lo hará saber al club central y a todos los clubs de la república, para que conozcan la conducta irregular y altamente censurables de ese gobierno”.¹⁴

Esta proclama se firmaba entre otros por: Camilo Arriaga, Fernando P. Tagle, Lic. Benito Garza.

El 1o. de julio de 1906 la junta organizadora de san Luis potosí, lanzo un nuevo proclamo.

Se buscaba terminar con las jefaturas políticas, las cuales eran solo instrumentos de la opresión ejercida por el poder central, los puntos relativos del programa eran:

42. Restitución de la zona libre.

45. Supresión de los jefes políticos.

¹⁴ Gobierno del Estado de Guanajuato. "Municipio Libre". Gobierno del Estado de Guanajuato. Primera Edición. México. 1980. pág. 68.

46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

El programa diseñaba desde ya la libertad municipal; siendo firmada por: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón entre otros.

El plan de San Luis Potosí, lanzado por don Francisco I. Madero contenía en sus consideraciones:

“La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos...”

Apareció en aquellos instantes la voluntad revolucionaria de darle a los municipios y a sus ayuntamientos la tan anhelada libertad.

Tiempo después durante el gobierno provisional de Venustiano Carranza; éste demostró interés en el problema municipal, asentando en su mensaje del 3 de octubre de 1914:

“... el aseguramiento de la libertad municipal, como base de división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas”.

Aquí se expresaba la clara convicción revolucionaria de hacer del régimen municipal una institución medular del federalismo y la república.

El 26 de diciembre de 1914, dicta algunos decretos entre los cuales aparece el No.8, relativo a la Libertad Municipal.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer a los municipios. La base de nuestra organización política, otorgándole la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos. El decreto expedido en Veracruz dice textualmente:¹⁵

“Artículo único.- se reforma el art. 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos.

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado”.

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

Estos antecedentes fueron los que dieron los instrumentos históricos y legales para que el constituyente de 17 legislara respecto al municipio creando así el art. 115 constitucional.

¹⁵ Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. pág. 357.

TÍTULO III

SUSTENTOS IDEOLÓGICOS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

CAPÍTULO I

Acercas del Régimen Republicano y Federal en México

Al tratar la forma de gobierno republicano, se hace necesario acudir a las culturas que históricamente han influido en diferentes aspectos en las formaciones de organización social, mediante teorías políticas y filosóficas que pretendían encontrar la mejor forma de gobernar, en las cuales consideraban los estatutos sociales, los hombres adecuados para manejar la (república) “cosa pública”; así como la manera en que debían actuar cada uno de los integrantes de una sociedad determinada.

En la antigua Grecia las posiciones obedecían a los presupuestos filosóficos - políticos de las diferentes escuelas o corrientes doctrinarias.

Después de las guerras médicas el pensamiento político griego conoce un considerable desarrollo, condicionado en gran parte por las transformaciones económicas y sociales que se operan en la Grecia continental y especialmente en Atenas. Esta ciudad, en plena expansión, se da progresivamente una estructura política democrática. Y ella es quien domina el movimiento de las ideas, bien a través de sus propios pensadores, bien por intermedio de los extranjeros que acoge-Protágoras, por ejemplo, exactamente como Francia

dominara el pensamiento del siglo XVIII europeo. Frente a ella el ejemplo mudo de Esparta, grande y estéril, patrocina el ideal conservador. Efilates y Pericles realizan la democracia con hechos, pero no nos dejan ningún otro demócrata, posterior a los pensadores de la magna Grecia y de Jonia, preocupados más por la física y, en realidad, por lo que llamamos hoy día metafísica, se nos presenta como un esfuerzo enciclopédico más positivo y de tendencia humanística cuyas miras son con frecuencia morales, políticas y sociales, sirvió, en especial, para formar un personal adaptado a las nuevas condiciones de la vida de las ciudades. Así mismo intento fundar una ciencia política. Su influencia directa o indirecta fue considerable, sobre todo el pensamiento del siglo V.

La democracia, fue el término oficial que designa al estado político que prevalece en Atenas durante el siglo V. Pericles lo emplea en la admirable oración fúnebre que Tucídides le atribuye, y que podría constituir el manifiesto régimen. La palabra “democracia” designa, en principio el gobierno del pueblo. Pero al oponerla continuamente los políticos a los términos “tiranía” (o monarquía) y “oligarquía”, fue definida en relación a estos, más que en sí misma. Además, recibió acepciones diferentes según las épocas y los partidos; y los polemistas se dedicaron a distinguir una democracia de Solón, de Clistene, de Pericles o de Cleón, y estas con efectos diferentes entre sí.

Los demócratas se refieren en primer término, a la igualdad política. En el pasaje de Heródoto, la palabra “democracia”, no figura, siendo sus substitutos isegoría e isonomía. Los términos que constantemente se emplean para caracterizar a la democracia tienen el mismo prefijo: isocracia, etc. así, un estado democrático es aquel donde la ley es la misma para todos (isonomía) y donde es igual en la participación en los negocios públicos (isegoría) y en el

poder (isocracia). En la época esta adhesión a la igualdad descansa sobre temores muy apremiantes. Protege a las clases populares de una reacción oligárquica, que las expulsaría fuera de las asambleas, y a las grandes familias de una tiranía apoyada en el pueblo, que las anularía políticamente. Además de esa vinculación estrecha con la coyuntura, la consigna tiene, como en nuestra época, todo género de armonías morales y filosóficas que las avalan. La igualdad desempeña en el universo político la misma función que la “medida” (sophrosine) en el universo moral. A la inversa, los detractores y reformadores del régimen ven en la igualdad la principal tara de la democracia y tratan de suprimirla o atenuarla. Su gran argumento será que se trata de una igualdad aritmética puramente abstracta y nefasta (teoría de la elite), o bien de una creación puramente convencional y opuesta al orden natural. El ideal de la época de Pericles consistente en un hombre comprometido ante todo en los negocios de la ciudad, bien para mandar, bien para obedecer. “pues somos los únicos que consideramos no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella (la cosa pública)”. Esta soberanía no tiene límites. La imagen del demos pero todopoderoso que nos ofrece Aristófanes es caricaturesca, pero el trazo sigue siendo exacto: la asamblea del pueblo, y solo ella, es omnipotente; el poder judicial está en sus manos; ningún cuerpo intermedio equilibra su poder, aunque a los demócratas más conservadores, inquietos por esta libertad sin freno, tratan de resucitar lo que la evolución democrática ha demostrado. El poder ejecutivo sirve en modo alguno de contrapeso. La rotación acelerada de los magistrados y la colegiabilidad de las funciones lo debilita; el ostracismo permita desterrar a cualquier personalidad que parezca cobrar demasiada importancia. La preocupación esencial parece ser defender al régimen contra la influencia particular de un individuo o de una camarilla. Hay que añadir que, en esta época, las magistraturas eran en su mayoría sacadas a suerte. Y esto no solo

porque la suerte era considerada como la manifestación de la voluntad divina, sino como, sobre todo, porque el procedimiento parecía a los demócratas el mejor medio de mantener la estricta igualdad inicial de posibilidades. En efecto, tiene en jaque el prestigio de origen, de la riqueza, o de la gloria militar y permite refrenar las miras autoritarias de un individuo, de una fracción o inclusive de una mayoría a impedir, en principio, las intrigas de una asamblea. Por último, los demócratas afirman más fuertemente aun mediante ella que la soberanía no reside sino en el pueblo y que no se delega jamás. Las magistraturas sometidas a elección, tales como la función estrataga, durante un tiempo adquirieron importancia por el hecho de que eran las únicas en las que un programa político o cualidades personales podían determinar la elección. Tuvo su hora de éxito, pero es significativo que este mismo éxito no suscitara en los pensadores democráticos una verdadera teoría política de la elección. La elección siguió siendo tachada de espíritu aristocrático (en el sentido más general de la palabra) y solamente fue elogiada por los teóricos que afirmaban la necesidad de competencia en los gobernantes y que deseaban que el poder estuviese en manos de una elite, la democracia ateniense agonizaba a consecuencia del predominio de los órganos del control sobre los órganos de autoridad.

Tampoco no cabía esperar que la constitución desempeñara un papel regulador, ya que el griego no da las leyes constitucionales un lugar especial entre las leyes. Nada obstruye en la democracia el poder legislativo de la asamblea, a no ser la ley existente, la *grafé paranomon* o acusación de la ilegalidad-frena tan solo al orador imprudente, prohibiéndole proponer, sin precauciones, disposiciones contrarias a las vigentes. La palabra *politeia*, en griego, es a la vez más amplia y más restringida que nuestra palabra

“constitución”. Designa simplemente el régimen y también el conjunto de la legislación que rige la polis. Los autores moderados y conservadores en los que principalmente florecieron “politeia ideales”, quizá concibieron estas “constituciones” principalmente como limitaciones a la licencia popular. Inversamente, Demóstenes entiende por politeia cuando la opone a tiranía, un régimen basado en leyes, por oposición a cualquier régimen basado en el simple ejercicio de una autoridad personal.

Quizá el filósofo griego, que trato de diseñar, un verdadero régimen fincado en la sabiduría, para dirigir las cosas publicas fue Platón (428-347). El no cree ya en la acción política diaria. Este pensador hace de la filosofía, una parte indispensable, preliminar de la política, la obra de Platón está atravesada o crispada en el fondo por preocupaciones políticas. Su obra la república, es el coronamiento o la clave de su construcción filosófica y una audaz tentativa para instaurar de arriba a abajo un estado ideal.

La república Platón, lucha contra el amoralismo democrático o aristocrático; ninguno de los regímenes existentes, ninguna de las doctrinas que aquellos habían hecho nacer, satisfacía a Platón. La democracia es el reino de los sofistas que, en lugar de ilustrar al pueblo, se contentan con estudiar su comportamiento y con erigir en valores morales sus apetitos:

“Que cada uno de los particulares asalariados a los que esos llaman sofistas... No enseña otra cosa sino los mismos que el vulgo expresa en sus reuniones, y esto es a lo que llaman ciencia. Es lo mismo que si el guardián de una criatura grande y poderosa se aprendiera bien sus instintos y humores y supiera por donde hay que acercársele y por donde tocarlo y cuando está más

fiero o más manso, y por qué causas y en que ocasiones suele emitir tal o cual voz y cuáles son, en cambio, las que le apaciguan o irritan cuando las oye a otro; y, una vez enterado de todo ello por la experiencia de una larga familiaridad, considerase esto como una ciencia, y, habiendo compuesto una especie de sistema, se dedicara a la enseñanza ignorando que hay realmente en esas tendencias y apetitos de hermoso o de feo, de bueno o de malo, de justo o de injusto, y emplease todos estos términos con arreglo al criterio de la gran bestia, llamando bueno a aquello con que ella goza; y malo lo que a ella molesta”.¹⁶

El pensador griego a quien nos estamos refiriendo Arguía, que la política de los demagogos no era más que el registro del hecho, el reflejo de las pasiones de la masa, la ley es tan solo el instrumento mediante el que los débiles quieren encadenar a los fuertes. “En esa jungla que es la sociedad resulta natural que los apetitos de los individuos fuertes por su superioridad física, intelectual o social se opongan a las pasiones de la masa, fuerte por su peso”

La primera tentativa es constituir en ciencia la moral y la política, las cuales coinciden en su motor común, el bien que no es diferente de la verdad; así como sustraer la política del empirismo para vincularla a valores eternos que las fluctuaciones del devenir no perturben. En este sentido, la tentativa de Platón está encaminada a salvar a la moral y a la política del relativismo al que reducía Protágoras. La ciencia política debe volver a encontrar las leyes ideales. Por consiguiente forma una unidad con la filosofía; la política no será ciencia más que cuando los reyes eran filósofos. Platón rechaza, además de la

¹⁶ Platón “Diálogos”. Porrúa. Primera Edición. México. 1973 pág. 277.

democracia ateniense cualquier otro régimen existente, incluso la constitución espartana, como empírico, su posición es radical, por esta razón la república es algo muy diferente de un panfleto que predique insidiosamente el retorno al pasado; así como Protágoras establecía el relativismo y la evolución para justificar la democracia existente, Platón condenara la evolución para condenar mejor la democracia (aunque sea muestra sensible a cualidades democráticas espartanas), no se trata de escoger el régimen que más plazca, sino de definir las condiciones en las que un régimen es perfecto e indestructible. De esta forma, el problema central de la república es el de la justicia, individual o colectiva (todo uno). La referencia a la justicia permite excluir los puntos de vista de la utilidad, el interés o la conveniencia. “ni los arsenales ni las fortificaciones constituyen la grandeza de una ciudad. La política no se mide con esa escala, sino en relación con la idea misma de justicia que no es sino la verdad o el bien aplicados al comportamiento social”. Según lo escribiría Platón.

Este mismo filósofo, funda la política como ciencia, deduciéndola de la justicia. Y no precisamente como descripción objetiva de los fenómenos, políticos, sino como estudio normativo de los principios del gobierno de los hombres.

En los escritos de Platón realiza en su libro la república plasma lo siguiente: “imaginas así mismo que los gobiernan, y por tales entiendo los que verdaderamente gobiernan, están animados de otros sentimientos que los animan a los pastores respecto de sus rebaños, y que no se ocupan día y noche de otra cosa que de su particular provecho. Tan lejos está de conocer la naturaleza de lo justo y de lo injusto, que incluso ignora que la justicia es un bien para todos menos para el justo; que es útil para el más fuerte, que manda, y

nociva para el débil que obedece; que la injusticia por el contrario ejerce su imperio sobre personas justas que por simplicidad, ceden en todo interés del más fuerte, y solo se ocupan en cuidar el interés de aquel, sin pensar en el suyo propio”.¹⁷

El estudio de los cambios de constitución había podido llamar la atención de algunos autores. Pero Platón va a dar a su ley general: el devenir político no es solamente pura sucesión de hechos accidentales, sino que está regido por un determinismo estricto. Respecto a la idea de los hombres que deberían gobernar, Platón planteaba hasta cierto punto un gobierno de aristocracia:

“-empecemos por recordar lo que ha dado ocasión a esta disgregación; es decir, cuales son las cualidades necesarias para llegar a ser verdaderamente sabio. La primera es, si bien recuerdas el amor a la verdad, que deben buscar en todo y por todo, absolutamente incompatible el espíritu mentiroso con la verdadera filosofía.- eso es lo que dijiste.- ¿ no es de parecer muy diferente al nuestro en este punto la mayor parte de los hombres?-ciertamente-¿no tendremos razón, a juicio tuyo para responder que el que tiene verdaderos deseos de ciencia no se detiene en las cosas que solo apariencia, sino que nacido para conocer lo que es realmente, propende con ardor y con esfuerzos que nada puede sujetar ni superar, hasta llegar a unirse a ello con la parte de su alma que más íntimamente se les acerca, y hasta que finalmente, cuando esa unión, ese dividido acoplamiento ha hecho nacer en la inteligencia y la verdad, recibe del ser vista clara y distinta, dejando de ser su alma presa de los dolores del parto?... Es preciso que los niños y los jóvenes se apliquen a los estudios propios de su edad, y que en esa época de la vida, en que el cuerpo crece y se

¹⁷ Platón. ob. cit. pág. 540.

fortifica, se tome especial cuidado de él, con el fin que algún día pueda secundar mejor al espíritu en sus trabajos filosóficos. Con el tiempo, y a medida que el espíritu se forme maduro, se completara el género de ejercicios a que haya que someterse".¹⁸

Los hombres gobernanar deberían educarse en el plano filosófico, así madurar en el aspecto físico, procurando conseguir la sabiduría y con ella las virtudes del bien y la verdad, necesarias para la detentación del poder; el cual debería manejarse con justicia. De los veinte a los treinta se da a los futuros filósofos una visión del conjunto de las relaciones que unen las ciencias exactas, con objeto de hacerles patente el orden ideal que reina en el universo. Entre los treinta y los treinta y cinco años, por último se le inicia en la teoría de las ideales; desde entonces conocerán la esencia del universo y su conducta podrá fundarse en verdaderas realidades; volverán a desempeñar funciones políticas durante quince años, volviendo, a partir de los cincuenta, a sus estudios. Por consiguiente la política es una especialización, ya que no debe confiarse más que a gentes preparadas para ello, lo anterior, nos puede llevar a definir de algún modo, que la idea de Platón, fue una teoría de la élite. Además, el mito de la caverna prueba bastante bien que la política platónica se encuentra en estrecha dependencia con la teoría de las ideas.

Para Platón, de la aristocracia, proceden sucesivamente, por una evolución continua que constituye moralmente una degradación, la timocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía.

¹⁸ Platón. ob. cit. pág. 542.

Tratando de resumir la idea de Platón, encontramos, que su obra la república, esencialmente contempla lo referente al tipo de hombre que deberían encargarse de los negocios públicos, quienes habrían de estar preparados política y filosóficamente para ello, basando la forma de gobernar en la justicia; lo cual nos hace pensar que trataba más bien de un mundo idealístico; pero no podemos dejar de establecer que su obra dejó a la posteridad todo un cúmulo de ideas cargadas de virtud para la praxis política.

El pensador ateniense Aristóteles; argumenta que el hombre es un animal político; se distingue de los demás animales por su pertenencia a los polis esta, fruto de la civilización es el término de las asociaciones humanas cuyos estados han sido: la familia, la tribu, la aldea, la ciudad. Por otra parte, la ciudad es, según él, la constitución crea al estado, hasta que el punto de constitución cambia, cabe preguntar si se trata del mismo estado. Como sus predecesores Aristóteles distingue tres tipo de constituciones, según el número de gobernantes-monarquía, aristocracia y timocracia- teniendo cada una de ellas una forma corrompida: tiránica, oligarquía y democrática. En las buenas constituciones el gobierno se ejerce en beneficio de los gobernados. Este filósofo desea hacer prevalecer una constitución basada en la “clase media”. Su hacer prevalecer una “constitución política” intenta conciliar el principio democrático y el principio aristocrático.

Sin duda el pensamiento griego nos dejó bases principales para el estudio de las disciplinas sociales y específicamente de la formación de los distintos regímenes, dándoles un tratamiento más o menos científico, y esa cultura helenística va a perdurar hasta el nacimiento del imperio romano, que también

fue influido por las ideas de los filósofos griegos, así como la organización política de la polis griega.

La otra cultura que nos atañe, dada la intención de nuestro estudio, es la cultura romana, que por su larga existencia nos ofrece grandes posibilidades de análisis.

En el punto de arranque de la historia romana, las grandes líneas de estatuto político inicial, tal como los etruscos lo impusieron, probablemente hacia mediados del siglo vii, a las aldeas romanas. Reconocemos en el los rasgos distintivos del estado-ciudad al modo etrusco o griego y especialmente el predominio político del conglomerado urbano, combinado con la subordinación de una campiña a la que no se deja ningún papel específico. La dignidad real ejerce el ejecutivo, siendo asistida por un senado, compuesto por los jefes de gentes, y por una asamblea del pueblo, dividida en curias y fuente de un poder legislativo. Junto a las gentes y a sus clientes, que forman el cuerpo cívico, nace y se desarrolla una plebe, formada por poblaciones conquistadas, extranjeros emigrados o clientes emancipados del patriciado. Esta plebe está fuera de la ciudad y de la ley. No posee ni derechos civiles o políticos, ni los deberes correspondientes. El hecho capital de la historia de Roma, es la incorporación de esa plebe a la ciudad, lo que constituye la primera de las grandes medidas de integración y absorción que jalonan la evolución de Roma hacia su destino de ciudad universal. A partir del Siglo V la abolición de la monarquía y los progresos de esas poblaciones, promovidas recientemente a la existencia política, dejan frente a frente a los dos protagonistas de la lucha que va a comenzar: plebe y patriarcado.

En la antigua Roma, el derecho desempeña un papel capital, el romano no se elevará por encima de las necesidades de la acción más que para estudiar el estatuto jurídico de los hombres y de las cosas. No admite otra forma de abstracción y teoría que no sea el derecho. La oposición de ius y factum corresponde al logos griego.

La república romana, quizá se acercó más a los que hoy en día conceptualizamos como régimen republicano. Según la leyenda los patricios lograron expulsar al último rey. La próxima fase de roma es la república.

Polibio (205-125) hombre importante, para la justificación de la historia romana, además se convirtió en un denotado defensor del senado. Invocando el nombre de Platón, expone una teoría de la sucesión de las constituciones, y dice: “la monarquía, estado inicial que se define por la adhesión natural al más fuerte y al más enérgico, se transforma en realeza, que es una monarquía moralizada en el poder de un soberano justo se afirma en la libre adhesión; pero la realeza degenera en tiranía cuando el rey cede a sus pasiones; la tiranía es destruida por los mejores a quienes el pueblo, en recompensa, confía el poder, fundándose de esta forma una aristocracia que, por la intemperancia de las siguientes generaciones de aristócratas, se transforma en oligarquía; la rebelión popular da origen entonces a la democracia, amante de la igualdad y de la libertad; pero la ambición de algunos, sobre todo de los ricos, corrompe al pueblo al habituarle a vivir sobre el bien ajeno. Crisis, luchas entre partidos, proscripciones, matanzas: de esta inevitable catástrofe saldrá de nuevo la monarquía y así perpetuamente”; para que esto no suceda-decía Polibio-, hay que considerara la posibilidad de combinar estos regímenes “compensando la

acción de cada uno por la de los otros” y “manteniendo el equilibrio mediante el juego de las fuerzas contrarias”.

La constitución satisface -según- el los imperativos que se indicaron. Los poderes de los cónsules hacen pensar en una realeza; los del senado, en una aristocracia; los del pueblo en una democracia. Todos estos poderes se controlan y equilibran. Los cónsules soberanos para dirigir la guerra - dependen del senado para el abastecimiento de las tropas y para su propio nombramiento, y del pueblo para los tratados. El senado a su vez, depende del pueblo, a quien deben someterse los grandes procesos y que puede, mediante sus tribunos, suspender los decretos de aquella asamblea. Critico de las constituciones de creta y de Esparta, aquellas por estar fundada en el amor a la riqueza y esta, por estar fundada sobre la frugalidad, justifico la constitución de roma en los anteriores argumentos; además lleo a afirmar que roma llegaba a la perfección en su forma de gobierno: “ya que el pueblo se había arrogado en Cartago la principal autoridad de sus deliberaciones, cuando en roma estaba aún en su vigor la del senado. Allí era el pueblo quien resolvía, cuando aquí eran los principales quienes deliberan de los asuntos públicos”.

Sin embargo Polibio no tomaba en cuenta las grandes modificaciones que se venían produciendo desde el comienzo de la expansión en el interior. El senado no pensaba más que en el acaparamiento del poder, las clases medias se proletarizaban, entraban en la clientela. Tiberio y Cayo Graco, conmovidos por los males que roma sufre, realizaron tentativas para poner remedio a la situación, en ello dejaron la vida. Pedían la confiscación de las tierras indebidamente atribuidas, limitación prevista de los lotes, división de las tierras

recuperadas. Tentativas que perseguían restaurar a las clases medias italianas que habían dado su fuerza a Roma y reconstruir la pequeña propiedad.

La tentativa de si la de aniquilar las fuerzas del partido popular, restablecer la autoridad del senado y fortalecer la república dejó el problema casi en los mismos términos e hizo aparecer más rápidamente las contradicciones del poderío romano. Para resolver los problemas imperiales se necesitaba un poder de mando reducido y una voluntad homogénea y única. Pero la ciudad de roma, desconfiada dividida, no está dispuesta a admitir un jefe único: la dictadura de si la va a resucitar incluso los sentimientos antimonárquicos y a devolver la palabra " libertad" un sentido que había comenzado a perder. Por otro lado, mientras Italia ha recibido el derecho de ciudadanía romana, roma tiene todavía el monopolio del gobierno del imperio; es esta una anomalía que se vuelve cada día más notoria. Por último, en la misma roma, los principales partidos permanecen en sus posiciones; a los ojos de los caballeros y senadores, el partido popular sigue siendo tanto más amenazador cuanto que es periódicamente removido por tráfugas de desclasados de las familias nobles.

Cicerón (106-43), perteneciente a la clase de los caballeros; es el sostén del estado, el pilar de la república. Preocupado por conservar la alianza con el partido senatorial moderado, lucha en dos frentes. Enarbola el ideal republicano de la antigua roma e invoca la libertad y el derecho de todos los hombres nuevos a ocupar un lugar en el estado y de todo ciudadano honrado a participar en todos los asuntos públicos, frente a cualquier tentativa de reacción oligárquica o de dictadura, para Cicerón no existe ya el antiguo partido popular; no hay ya más que facciones populares que no podrían reclamar la misma

misión. Intenta reagrupar al partido de las “personas honradas”, coalición, por otro lado, heterogénea, que se define también de forma más moral que política; hombres de bien, de corazón, selectos, de buen consejo; gracias a este criterio, puramente moral en apariencia, no se excluye a nadie ni se rechaza ninguna buena voluntad; es la "unión sagrada" en torno a una república que Cicerón encuentra, en su conjunto, aceptable. Es el partido del “justo término medio”, acogedor y conciliante, enemigo de todos los excesos de los que salen los trastornos revolucionarios; es el partido que arremete contra Catilina y Clodio enemigos de la república, contra los senadores de presa, contra los republicanos abusivos. Esto se refleja en el significado de la carta que le dirige quinto, que a la letra dice: “conozco cuantas dificultades oponen los publicanos a tus generosas intenciones: combatirles de frente sería enajenar el orden a que más debemos, romper el lazo que nos une a nosotros y por medio de nosotros a la república. Por otra parte, concediéndolo todo, arruinamos por completo al pueblo que estamos obligados a proteger”.

La estructura republicana en roma, tiene como principales instituciones políticas a los senadores, los cónsules, los tribunos, etc.

El rey es sustituido en sus funciones religiosas por el Pontifex Maximus, en su función de designar a los senadores por el censor, y en los demás por dos cónsules, nombrados en cada ocasión por un solo año. Entre las facultades de los cónsules encontramos las siguientes: la *coercitio* (función policiaca), la *iurisdictio* (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar, el *ius agendi cum populo* (derecho a hacer proposiciones a los comicios), el *ius agendi cum senatu* (derecho a pedir la opinión al senado), y amplias facultades

financieras. El conjunto de estos poderes se designa con el nombre imperium en sentido amplio.¹⁹

El senado es el organismo que, por su prestigio no por sus facultades ejecutivas o legislativas, ya que no las tiene lleva durante la fase republicana al pueblo romano de triunfo en triunfo, hasta la época de los gracos, en la cual la autoridad del senado comienza a palidecer.

El mérito del sistema senatorial republicano consistió, sobre todo, en haber dado vigor y expresión a una oligarquía, fundada en persona que ya habían ocupado con acierto importante cargos públicos, sin que esta oligarquía fuera totalmente cerrada, pues con prudencia y tacto permitíase la entrada a ella de nuevas familias de la propia civitas y de la nobleza italiana. En el senado sobre todo, encontramos el baluarte de las tradiciones romanas. En el periodo republicano, se rompen antiguas relaciones entre la gente y el senado. Desde entonces, este cuerpo, compuesto de miembros vitalicios, se completa cada cinco años por decisión de los senadores podían también excluir del senado a los miembros inmorales.²⁰

Al lado del senado y de los cónsules, subsistieron los comicios por curias (para asuntos administrativos) y los comicios por centurias (para elecciones y la votación de proyectos de ley). Una reforma de 131 a. De c. (una lex papiria) establece en tales asambleas el sistema de votación secreta para eliminar así, por su base, el vicioso sistema de “compra votos”.²¹

¹⁹ Platón. ob. cit. pág. 542.

²⁰ Margadant, Guillermo. f. ob. cit. pág. 29.

²¹ Margadant, Guillermo, f. ob. cit. pág. 30.

La frecuente ausencia de los cónsules a causa de las continuas guerras en que Roma participaba y la creciente complejidad de la vida colectiva obligaban a aquellos a delegar parte de sus facultades en nuevos funcionarios. De esta desmembración del consulado nace una serie de “magistrados”. Entre las nuevas funciones mencionaremos las siguientes:

1. El tribuno militar, creado en 44 a. De c. Los tribunos militares eran jefes de infantería y fueron seleccionados entre los plebeyos.
2. La censura, creada en 443 a. De c. Los censores debían organizar cada cinco años, un censo general de la población romana, primero, con fines religiosos; y luego, con finalidades predominantemente fiscales. Además, ejercían una vigilancia moral determinando quienes debían entrar en el senado y quienes debían salir de él. Decidían, por último, la concesión de los contratos en lo referente a obras públicas.
3. La cuestura, creada en 421 a. De c. Los cuestores intervenían en la justicia penal e imponían multas. Paulatinamente, comienzan a administrar parte de las finanzas públicas.
4. La pretura, creada en 367 a. De c. Los pretores, gozando de imperium, aunque de una forma de imperium inferior a la de los consules, se encargaban de la administración de la justicia civil. Al lado del original praetor urbanus, para pleitos entre romanos, encontramos, desde 242, un praetor peregrinus, para administrar justicia en pleitos en que una de las partes o ambas eran extranjeros.
5. Los ediles, nombrados desde 366 a. De c., eran los magistrados responsables del orden en las calles y mercados.
6. La dictadura. Es una magistratura extraordinaria para épocas de crisis nacional, cuando estaba en juego la existencia misma de Roma. En la

situación de emergencia- pero con duración máxima de seis meses-el dictador tenía un poder ilimitado; algo semejante a nuestra “suspensión de garantías”, pero mucho más drástico.

En situaciones graves, pero tan críticas, el senado podía conceder poderes extraordinarios a los cónsules por regla general, el magistrado recibía su nombramiento de los comicios. Sin embargo, la lista de los candidatos tenía que pasar por el filtro del sacerdocio, el cual debía manifestar si los candidatos eran gratos a los dioses o no. Esto se prestaba a muchos abusos.

Como principio fundamental, el magistrado ejercía su función durante un año y no recibía salario alguno. Debía contenerse, pues, con el honor de ocupar un puesto público. De ahí que las magistraturas se llamaron honores.

Fueron varias las formas de constitución que siguieron, al final del imperio romano, entre ellas las monarquías, el feudalismo, el absolutismo, etc. Así como también varias las teorías políticas sustentadas diferentes que han tenido lugar en la historia de la humanidad. Sin embargo nuestro propósito está dirigido, más bien, a los teóricos de un estado republicano y a los países que adoptaron este régimen.

Jean Bodin (1529 o 1530-1596), explicaba: “república es el justo gobierno de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana”. La república se constituye cuando existe una comunidad entre las familias pero “no hay cosa pública si no hay algo en propiedad”, y una potestad soberana “que une los miembros y partidos”. La soberanía absoluta e indivisible es para Bodin, el principio fundamental de la república deducimos de sus

planteamientos sobre “república”, se referían a quienes pudieran en determinado momento detentar el poder y por consiguiente hacerse cargo de las cosas públicas y podría ser una monarquía, una aristocracia o democracia, según su relación con la “soberanía”.

En la época de la post revolución en Inglaterra, surge el liberalismo y con ello, algunas ideas republicanas penetran en los medios burgueses y populares. Harrington cree que todo poder está fundado sobre propiedad de la tierra, así el gobierno de la república corresponde a la aristocracia rural. El republicanismo del siglo XVII es una doctrina aristocrática.

El sentido republicano cobro auge en el siglo XVIII; en el momento de relevancia de la burguesía francesa, cuando las familias burguesas (comerciantes, negociantes etc.) Acceden al poder y reivindicar política.

La constitución inglesa y las ideas de Locke (principalmente), ejercen sobre el continente europeo una poderosa influencia; esencialmente sobre los pensadores Voltaire y Montesquieu, sobre todo en la libertad de conciencia. Como es sabido, éste último pensador francés elaboró los elementos sustanciales, del actual concepto república.

Montesquieu (1689-1755); como ya dijimos, estuvo influenciado por las ideas de Locke y del liberalismo inglés. La teoría de los gobiernos, que abre el *esprit des lois*, es la teoría más conocida, de Montesquieu, distingue a tres tipos de gobierno.

- a) El gobierno republicano.- “es aquel en el que el pueblo colectivamente, o solo en parte del pueblo, tiene el poder soberano”. Por consiguiente, hay dos formas muy diferentes de república: la república democrática y la república aristocrática.
- b) La república democrática: el pueblo colectivamente, o sea al conjunto de los ciudadanos reunidos, ejerce el poder soberano.
- c) La república aristocrática: el poder soberano pertenece a “un cierto número de personas”.
- d) El gobierno despótico.- es el único tipo de gobierno al que Montesquieu condena formalmente. Su naturaleza consiste en que uno solo gobierna según capricho, sin leyes ni reglas. Su principio es el temor, el déspota trata a sus súbditos como a bestias.

La teoría política de Montesquieu, es una teoría de los contrapesos (“es preciso que el poder detenga al poder”). La separación de poderes, los cuerpos intermedios, la descentralización y la moral son para otros tantos contrapesos, otras tantas fuerzas que impiden que el poder caiga en el despotismo.

Montesquieu escribe sobre el gobierno moderado, destacando cuatro elementos importantes:

- a) La separación de poderes.- la separación de poderes, identifica tres poderes: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. Estos no deben encontrarse en las mismas manos, preconiza una armonía entre poderes, una atribución conjunta e indivisa del poder a tres órganos, la cosoberanía de tres fuerzas políticas, y también de tres fuerzas sociales: rey, pueblo y aristocracia. En realidad no existe

en Montesquieu una teoría (jurídica) de la separación de poderes sino una concepción (político – social) del equilibrio de poderes.

- b) Los cuerpos intermedios.- Montesquieu cree en la utilidad social y moral de los cuerpos intermedios, especialmente los parlamentos y la nobleza. Defiende con vigor los privilegios de los parlamentarios, a los que parece confundir a veces con los privilegios de la nobleza.
- c) La descentralización.- la descentralización es un contrapeso eficaz contra el despotismo.
- d) Las costumbres.- nunca se debe hacer mediante las leyes lo que se puede hacer mediante las costumbres. “la verdadera forma no es política, sino intelectual y moral se encuentra siempre entre dos límites”.

La moral de Montesquieu es una moral del justo medio. Aunque su condición social y sus opciones políticas le sitúan en el campo de la aristocracia, y su moral burguesa.²²

Las ideas de Montesquieu -aunque burguesas- dejan el antecedente para la formación de los gobiernos republicanos modernos; después de la revolución francesa, varios países europeos y americanos retomen su “separación de poderes”, y se inicia una etapa liberal, se proclama en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano: "toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determina la separación de poderes carece de constitución”. La influencia de las ideas revolucionarias francesas, rebasan sus fronteras y extienden su influencia hasta nuestro país.

²² Touchard, Jean. “Historia de las Ideas Políticas “. Tecnos. Tercera Edición. Madrid. 1975. pág. 311.

Los ideales políticos de los enciclopedistas franceses; así como los cambios revolucionarios sucedieron en 1789, en Francia, fueron retomados por los intelectuales criollos de la nueva España; provocando en ellos el ansia independista, para después dar inicio a la lucha armada 1810. Hacia 1812 las cortes de Cádiz, ya planteaban más o menos una estructura republicana, y en 1824 quedan establecidos los poderes republicanos. El poder quedó sobre todo en manos del legislativo con un ejecutivo débil, las constituciones posteriores, hasta la actual de 1917 denominarían el gobierno como republicano.

En cuanto al sistema federal habremos de analizar escuetamente, las razones históricas que dieron la pauta para el establecimiento del federalismo en México.

Sin duda, la revolución americana y su posterior constitución dan los fundamentos de un gobierno de tipo federal. La constitución americana es el fruto de un compromiso entre grandes y pequeños estados; entre partidarios de un poder fuerte y partidarios de las libertades locales: una democracia autoritaria de los "federalistas" y una democracia liberal de Jefferson.

Entre el otoño de 1787 y el verano de 1788 los periódicos federalistas publicaron una serie de artículos para incitar a la población a aceptar un estado federal. La filosofía de Hamilton (1757-1804), es una filosofía del poder. Teme la anarquía y la desunión más que el despotismo, y juzga que la energía del poder ejecutivo es el mejor criterio para reconocer un buen gobierno. Se opone por tanto, a quienes desconfían del poder federal y tratan de preservar celosamente, bien la autonomía de los estados, bien el poder de las "facciones."

contra lo que piensa Hamilton, Jefferson, cree que se debe desconfiar de un poder demasiado concentrado (incluso cuando se trata del poder legislativo), y cuenta con los poderes locales para hacer fracasar las pretensiones del poder central. Finalmente como todos sabemos, las ideas federalistas, triunfaron sobre las ideas que preferían los poderes locales, constituyendo así un gobierno de tipo federal.

El federalismo, como sistema de gobernar, había creado polémica aun en los países europeos, pero a pesar de todo fue adoptado por algunos países latinoamericanos.

En nuestro país, de acuerdo con la constitución de 1812, se hacía difícil establecer un gobierno que no fuera federal, y está concediendo la autonomía representativa a las diputaciones provisionales, había dado la oportunidad que un mínimo de autonomía era indispensable.

La adopción del federalismo en aquel momento, salvo sin duda la integridad territorial.

“su parte integrantes son estados independientes, libre, soberanos, en lo exclusivamente toque a su administración gobierno interior”.

La desconfianza del centro, privaba entre los diputados y un poco de celos por el predominio que había tenido en el pasado. Por aquellos mese de constitucionalismo ardiente se publicaron todas las constituciones importantes que podían servir de modelo: las francesas, las norteamericanas, las colombianas, así como muchos proyectos y traducciones de escritos políticos

como "el federalista". Llevaba la batuta, sobre todo ramos Arizpe, que tan destacado papel había tenido como dirigente de grupo americano; le preocupaba especialmente considerar las peculiaridades del propio país, pues veía con claridad el problema que la simple importación acarrearía. Fue natural, así que se considera como modelo principal la constitución de 1812, que después de todo ya había incorporado algunas respuestas a problemas americanos, lo que no obsto para que en fórmulas de representación y de organización federal se utilizara también el modelo norteamericano... En la constitución de 1824 el poder quedo sobre todo en manos del legislativo y se subrayó la autonomía de los estado.²³

Durante el gobierno de santa Anna, el centralismo gano terreno, un grupo numeroso de personas estaban convencidas de que el sistema federal había fracasado; los cual significo la adopción del centralismo.

Muchos atribuyeron este fracaso, a que había sido una copia del sistema norteamericano, un sistema extraño a la idiosincrasia del país. En la práctica, la autonomía de los estados siguió funcionando a pesar de los gobernadores nombrados por el ejecutivo.

El congreso estableció el centralismo con un decreto provisional, y se enfrasco en elaborar otra constitución.

Dieciocho meses de discusiones públicas y secretas dieron forma por fin, a fines de 1836, a las siete leyes. El nuevo estatuto era un documento

²³ Colegio de México. "Historia General de México". Tomo II. Colegio de México. Tercera Edición. México. 1980. pag.750.

complicado que convertía a los estados en departamentos, con juntas electivas responsables ante el congreso general, y gobernadores nombrados por el supremo poder ejecutivo. El gobierno central estaba constituido por los tres poderes tradicionales, más un nuevo “poder conservador”, que debía evitar los abusos ejercidos en la práctica por los poderes ejecutivo y legislativo.

Mediando el restablecimiento del sistema federal, el 22 de agosto de 1846, decisión calificada por el acta de reformas de marzo de 1847; el centralismo da las bases para administración, hasta la promulgación de una constitución en 1853.

El 9 de agosto de 1855 Santa Anna salió de la capital rumbo a Veracruz. Así, la era de Santa Anna terminaba; triunfaba la revolución de Ayutla, eligiéndose como presidente interino a Juan Álvarez, y éste, formó su gabinete con Melchor Ocampo en el ministerio de relaciones, Benito Juárez en el de justicia, Guillermo Prieto en hacienda e Ignacio Comonfort en el de guerra.

El Presidente Álvarez, de conformidad con lo dispuesto en Plan de Ayutla reformado en Acapulco, expidió en octubre de 1855 la convocatoria a un congreso extraordinario, se elegirán 155 Diputados Propietarios e igual número de Suplentes. La mayoría de los Diputados pertenecía al grupo moderado; hubo una selecta minoría de liberales puros y no pocos conservadores. Pero la tónica del Congreso Constituyente la dio el Partido de los Liberales Evolucionistas. El Artículo 5o. del Plan de Ayutla dispuso que, el congreso extraordinario se ocuparía de constituir a la Nación bajo la forma de República Representativa Popular, unos pedían se restaurara la Constitución de 1824; pero los liberales, entre ellos Zarco y Prieto, pidieron que lo determinara

una comisión. Restaurar la Constitución de 1824 significaba impedir que se atacaran los privilegios del ejército y del clero que dicha Constitución garantizaba.

La Ley Juárez, así como la Ley Lerdo, fueron ratificadas y aprobadas en todas sus partes. Zarco señalaba ésta ley, como "una medida económica y progresista que realizaba la gran reforma de dividir la propiedad territorial, desamortizar bienes que estancados son muy productivos, de proporcionar grandes entradas al erario y de facilitar la reforma del sistema tributario, la abolición de los alcabalas y la disminución de los gravámenes que pesan sobre el pueblo". Una conquista del gobierno reformista fue incluir un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías o derechos.

La Constitución de 1857, proclamó un gobierno con orientación republicana y federal, tomando como fundamento para que así lo fuera, la compatibilidad de las dos formas de gobernar.

El 5 de febrero el Constituyente lanzó un manifiesto a la Nación, y en algunos de sus párrafos manifestaba: "... El país deseaba el sistema federativo, porque es el único que conviene a su población diseminada en su vasto territorio..." La federación bandera de los que han luchado contra la tiranía, recuerdo de épocas venturosas, fuerza de la República para sostener su independencia, símbolo de los principios democráticos es la única forma de gobierno que en México se cuenta con el amor de los pueblos, con el prestigio de legitimidad, con el respeto de la tradición republicana.

“... No hay pues, antagonismo posible entre el centro y los estados, y la constitución establece el modo pacífico y conciliador de dirimir las dificultades que en la práctica puedan suscitarse”.

Todas las experiencias históricas, así como la tendencia liberal y reformistas de varios de los diputados constituyentes, se conjuntaron para dar origen a un orden constitucional, que pretendía dar respuesta a los anhelos de la soberanía popular, por lo que en sus artículos 39, 40 y 41 se asentaba:

Artículo 39. “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”

Artículo 40. “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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”.

Artículo. “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia, y por los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos en esta constitución federal y los particulares de los estados, las que ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.²⁴

²⁴ Leyes de Reforma. Colección Dirigida por Martín Luis Guzmán. Empresas Editoriales, S.A. Segunda Edición. México. 1955. págs. 64 y 65.

El tiempo le dio fuerza y vigencia a la reforma de política que los reformistas, con voluntad y patriotismo supieron defender, aun contra los ataques invasionistas, que con apoyo de los conservadores trataron de implantar en nuestro país, que por un momento lo lograron un régimen monárquico, que avasallara los deseos republicanos de la soberanía nacional; pero finalmente los hechos e ideas de Juárez y demás liberales se alzaron con la victoria, para dale a la Nación libertad, soberanía y democracia, en un orden constitucional.

En la historia de la Nación mexicana, se sucedieron fracasos y triunfos; protagonizaron esa historia hombres con intereses espurios y otros que quisieron crear una patria para los mexicanos, inmersa en los principios del bien común. Lo que ahora somos es un fruto del pasado y una consecuencia de la voluntad de los hombres que integramos la patria mexicana en estos momentos.

Acudir a los antecedentes de lo que es hoy nuestra realidad, se hace necesario para poder valorar y comprender nuestra actual situación; es por ello que procuramos conocer el porqué de nuestras formas de gobierno; ya que es indispensable para desarrollar nuestro estudio. El significado de gobierno republicano y federal, se manifiesta en nuestras leyes y son razón del mismo.

Los muchos años de la dictadura porfirista, y la falta de justicia social en este periodo, provocaron el descontento de las grandes mayorías; lo que condujo al País, hacia una revolución primeramente ideológica y posteriormente armada; la cual derrocó al gobierno de Porfirio Díaz e implantó una nueva Constitución; en la que se plasmaron las aspiraciones revolucionarias. En lo que a la forma de gobierno respecta, la Constitución de 1917, realmente no realizó modificaciones importantes a la anterior de 1857;

cambiando apenas algunas palabras en su redacción, que no modificaron su contenido.

CAPÍTULO II

Relación entre Federación, Estados y Municipios Desde la Creación de la Constitución de 1917.

Al desarrollar este subtítulo, tendremos que atender el marco jurídico donde ésta relación encuentra su sustento; este se contempla indiscutiblemente en el orden normativo diseñado por el Constituyente de 1917.

En párrafos anteriores hemos abordado la esencia de las constituciones, así como los presupuestos que le dan origen, fuerza social y política, concretamente nos referimos al poder soberano, el cual se instituye en un documento llamado Constitución; en ella se consigna la forma de gobierno y da vida a los poderes públicos con su respectiva zona de influencia, la que marca el límite de la legalidad.

La Constitución está por encima de la pirámide jurídica, en ella se presupone un Poder Constituyente y los Poderes Constituidos, el primero está por encima de los segundos; ya que aquel crea el documento y estos se encargan -cuando desaparece aquel- dentro de los límites que ella misma establece, de ponerlo en práctica.

La soberanía del pueblo se ejerció en el momento en que el Constituyente elaboró la Constitución, que es Ley Suprema de la Nación, ésta a su vez, se

considera rígida y escrita. G. Jellinek en su obra, nos dice: “la constitución abarca los principios jurídicos que designan los órganos supremos del estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto al poder del estado”.²⁵

Es así como en nuestro País la Constitución crea los poderes públicos, y les atribuye una esfera de competencia.

Para la organización política, social y económica de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Ley Suprema determina las formas y los medios para el gobierno de todo el territorio nacional.

Los fundamentos constitucionales, referentes al Pacto Federal, reiteran la soberanía y la libertad de los Estados dentro de un marco jurídico general, al establecer su autonomía democrática, constitucional, legislativa, administrativa y judicial para todas las Entidades de la Federación.

Tratar el tópico del federalismo mexicano, conlleva la particularidad de que este sistema, es para muchos estudiosos del mismo, una copia del que había surgido en los Estados Unidos de Norteamérica. Felipe Tena Ramírez cita en su libro de Derecho Constitucional Mexicano, las consideraciones del Prof. Extranjero J. Lloyd Mecham, que advierte: "el federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y

²⁵ Jellinek, G. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México 1980 citado por Felipe Tena Ramírez. ob. cit. pág. 22.

siempre ha sido federal tan solo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista".²⁶

De cualquier manera, el régimen federal se estableció en nuestra República, y nuestro propósito deberá ser, encontrar sus elementos básicos tanto teóricos como prácticos.

La formación de un Estado Federal, precisa dos supuestos, uno donde los Estados mediante un pacto, transmiten al poder federal algunas facultades y se reservan otras; y otro donde el poder federal otorga determinadas facultades, y se reserva las demás. Nuestra Constitución -como parece- adoptó el primero de los supuestos, esto supone que los Estados que integraban el territorio nacional en el momento de elaborarse la Constitución, pactaron que entregaban a la federación o poder central determinadas facultades y se reservaron las demás.

Lo Federal significó para los Constituyentes de 1917, según algunos datos históricos, la forma de estado opuesta o diferente al central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero mientras en el Estado centralista opera en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo; en las federaciones, además de actuar en plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada Entidad Federal, cuya competencia se reduce a su propio territorio.

Los Estados en el sistema Federal son libres y soberanos, porque sus ciudadanos a través de sus respectivas legislaturas, tienen facultad para elaborar

²⁶ Tena Ramírez, Felipe. ob. cit. pág. 112.

su propio régimen jurídico y su Constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la Federal. Así, disfrutan de libertad para gobernarse a sí mismos, dentro de las bases generales señaladas en la Carta Magna, y poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás Estados miembros y a los Estados Federales; ya que si los Estados de la federación tuvieran competencia, estaríamos en presencia de una confederación. La Constitución, que por esto recibe el nombre de Pacto Federal, une a esas Entidades libres en un todo común.

La consideración de Estados "soberanos" no corresponde, ya que como hemos visto la soberanía corresponde a la Nación, única y exclusivamente, la que fue delegada en un Congreso Constituyente, de donde resultó la Constitución; por lo que la soberanía del Estado Mexicano se localiza en nuestra Constitución.

CAPÍTULO III

El Presidencialismo Mexicano.

En la práctica podemos notar, la supremacía que el Poder Ejecutivo sobre los otros, poderes, como también en las decisiones de diferentes ámbitos en el plano Federal. Es también notorio que el Poder Ejecutivo de los Estados, mantiene una verdadera primacía en cuanto a la vida interior de estos. Lo anterior es una seña particular de las características, más bien políticas del Estado Mexicano; ya que esa situación asegura la permanencia de un grupo en el poder. A este respecto el doctor Jorge Carpizo, manifiesta: " en nuestro País,

sin lugar a dudas, el Presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el sistema:

- a) Es el jefe del partido predominante (PRI), partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente, las posibilidades de éxito que tiene son casi nulas y que seguramente están así frustrando carrera política.
- c) La integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como de las amplias facultades que tiene materia económica.
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los Gobernadores de las Entidades Federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el País, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del País, como el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.²⁷

El presidencialismo mexicano representa el poder omnímodo en nuestro País, representa la fuerza que diseña el camino a seguir.

En cuanto a la relación de este Poder Ejecutivo con las Entidades Federativas, se refleja también, la dependencia de los que gobiernan éstas, de parte de aquel, debido a la jefatura que el Presidente tiene del partido en el poder; y este a su vez, designa a los candidatos a Gobernadores que regularmente llegan a obtener el puesto. “El hecho de ser jefe real del PRI, otorga al presidente, una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, tal y como ya lo hemos asentado, la designación del sucesor, el nombramiento de los Gobernadores, los Senadores, de la mayoría de los Diputados, de los principales Presidentes Municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al Presidente, control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversas índole populares, en la jerga del propio partido que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México”.²⁸

Quien decide finalmente la designación de los candidatos del PRI a Gobernadores, es el Presidente de la República, y por lo tanto es obvio el

²⁷ Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". Siglo XXI. Segunda Edición. México. 1979. Pág. (s) 25 y 26.

²⁸ Carpizo, Jorge. ob. cit. pág. 191.

control que este ejerce en la vida política, social y económica de las diferentes Entidades Federativas.

No solamente en el PRI manda el Presidente de la República también negocia y decide en otros partidos como en el PAN, que ahora ha inaugurado un nuevo poder al Presidente de México, es decir, también al interior de Acción Nacional manda, desde la perspectiva que otorga distintos cotos de poder en Instituciones y Territorio, a cambio de ser apoyado en decisiones importantes para el Ejecutivo, como la aprobación de Tratado de Libre Comercio, o más recientemente en la aprobación de las Reformas Estructurales, donde también participó el PRD y a cambio les dieron el Estado de Michoacán.

CAPÍTULO IV

Facultades Constitucionales de las Entidades Federativas.

En otro orden de ideas, las facultades que otorga la Constitución a los Estados se prevé en los distintos enunciados que establece la misma. El Artículo 124, aclara: “las facultades que nos estén expresamente concedidas por ésta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.

Según este Artículo, los poderes federales solo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los poderes estatales y lo que no esté reservado expresamente a la federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.

La invasión de competencias estatales por el Gobierno Federal o viceversa, es inconstitucional, pues viola la autonomía de los Estados; éste hecho, contrario al principio federativo, se repara a través del Juicio de Amparo, según lo establece el Artículo 103, Fracciones II y III.

En ésta situación se contempla que existen facultades explícitas e implícitas; las primeras son las conferidas por la constitución de poderes federales en alguna materia, y las segundas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los dos poderes federales como medio necesario para ejercer algunas de sus facultades explícitas.

La Fracción XXV, estatuye “para establecer, organizar y sostener en toda le República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de Bellas Artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y de oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo a lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república. Los títulos que se expidan por los establecidos de que se trata surtirán efectos en toda la república;”

De ésta Fracción del Artículo 73, se desprende que en materia educativa, existe la distribución de facultades con el mismo propósito a la Federación, los Estados y los Municipios. También el mismo Artículo la Constitución otorga facultades a la Federación y a los Estados; lo mismo sucede en el área de la salubridad, dispuesto en la Fracción XVII.

En la misma Carta Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, el Artículo 130 expresa:

Artículo 130. "corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obraran como auxiliares de la federación.

... las legislaturas de los estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

En este sentido la Constitución consagra que la Nación está representada por el Gobierno Federal, y que este tiene la consigna de vigilar en este respecto.

En el estado actual de las cosas, cabe comparar el Gobierno Federal, con un gobierno en la práctica, centralista, situación que hace nuestro régimen federal, existir solamente en el plano teórico, el poder central diseña las políticas a seguir; así como las reformas que requiera, aunque con esto se vean claramente las atribuciones estatales y municipales.

CAPÍTULO V

Relación Entre Estados y Municipios Hasta Antes de la Reforma de 1983.

La operatividad de las normas constitucionales, en relación a la autonomía de los Estados, realmente deja mucho que desear; ya que como hemos visto, las razones que dieron apoyo al Pacto Federal, se sustrajeron de un estado diferente al nuestro, o sea, el de los Estados Unidos de Norteamérica. La verdadera libertad de los estados federales, se encuentra limitada a las escasas facultades que le pueda otorgar el poder central. De la misma manera la propia constitución en varios de sus artículos, otorga facultades decisorias a los Poderes Federales, ya sea al Senado de la República o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dirimir controversias entre Estados; con lo cual, si bien es cierto, se pretende, defender el Pacto Federal, por otro lado se ve disminuida la auténtica autonomía Estatal.

Ciertamente, también los gobiernos locales han hecho poco por obtener mayor libertad en su esfera política, debido a lo escasa o nula iniciativa de los Poderes Locales por defender las pocas atribuciones que les concede a los Estados la Constitución General de la República; aunque de cierto, sabemos la forma en que se les trata a los que no se someten a las decisiones de la Federación y específicamente a las órdenes del Presidente de la República.

Cambiar el estado actual de las cosas solo sería posible alcanzando una nueva apertura democrática, no solo en el campo de la lucha de los partidos políticos actividad electoral, sino también en lo que corresponde a las decisiones de un gobierno que por ser Federal, supone la distribución del poder decisorio a los entes jurídicos que forman la federación.

En el campus del Derecho, es bien significativo el poco interés que se ha prestado para la elaboración sería de un Derecho local; hasta ahora, se han creado las normas locales desde un punto de vista exógeno y no endógeno, lo cual podría avizorar una mayor madurez de los gobiernos locales. Los elementos constitucionales básicos de los Estados han sido contemplados parcialmente y a partir de un enfoque federalista; la dimensión administrativa de las Entidades Federativas prácticamente no se ha diseñado sistemáticamente; a excepción del Distrito Federal; el Municipio, en términos relativos ha sido estudiado más ampliamente que los Estados; los trabajos jurídicos de provincia sobre Derecho local son escasos. La federalización o proceso de sustracción de las competencias estatales es sin duda la tendencia más característica de los últimos tiempos; los poderes federales mantienen un papel más activo en el plano económico, político y social, conservando un papel solo gubernativo los poderes locales.

La disminución competencial de los Estados, se encuentra ejemplificadamente en el orden fiscal; ya que se han federalizado crecientemente las fuentes tributarias, en el ánimo de liquidar lo que anteriormente, era la doble tributación, y se sustituyó por un sistema de participaciones. Esto ha sido el ataque más severo que se ha dado a las autonomías estatales en los últimos años, las participaciones de los Estados en los impuestos federales superan los ingresos que le proporcionan sus propias fuentes.

Otra de las situaciones que merecen es el uso pernicioso que ha tenido la facultad que concede al senado la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General, que señala:

Fracción V.- “declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien se convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el senado a propuesta en terna del presidente de la republica con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforma a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiere.

Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.”

Esta fracción muestra nuevamente la situación de la dependencia que guarden los gobiernos Estatales respecto a los Federales; aunque al último señale, que si existe disposición expresa en este sentido en las constituciones locales, estas resolverán, la realidad nos muestra que son los Poderes Federales, y concretamente el Ejecutivo quien dará la última decisión.

En lo que corresponde a las constituciones locales; donde existen por un lado el Poder Ejecutivo, y por otro el Legislativo formado por una sola cámara de representantes, diremos que es poco el peso específico que estos tienen en relación con los poderes centrales. las constituciones locales suelen conservar dispositivos de aliento democrático que no se han recogido por la Constitución General o que simplemente fueron abandonados en algún recodo histórico, también existen constituciones que disponen que las reformas constitucionales

no se perfeccionen en el mismo periodo de sesiones o por la misma Legislatura, a fin de evitar procesos precipitados o influjos políticos excesivos; sin embargo el trabajo legislativo en los Estados, es poco, limitándose en la mayoría de las veces a tratar las iniciativas del Ejecutivo Estatal.

La relación que deben guardar el estado y sus municipios, se contempló esencialmente en el primer párrafo del artículo 115 constitucional donde se aclara que: “los estados adoptaran 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...”

De esto se desprende, que la existencia y la verdadera fuerza d una entidad federativa, se la dan los municipios que la integran. Félix F. Palavinci Arguía: “aspiramos ahora a la federación de los estados, para que mañana si es posible, llegemos a vivir a una federación de municipios. " no podemos más que reconocer que el municipio es una institución democrática por su integración (sufragio popular), vocación, (servir a la comunidad municipal) y por su modo de actuación (con la máxima participación ciudadana posible), pero que sus competencias, a partir de los mínimos que establece la constitución general, y su estructuración orgánica, dependerán de las características territoriales, socioeconómicas, culturales y demográficas específicas.

No obstante esto, se sigue legislando desde el escritorio, olvidándose de recurrir a los planteamientos que pudieran presentar los ciudadanos que pertenecen a las distintas comunidades que están seudorepresentadas en cada una de las legislaturas estatales; situación que impide que las leyes orgánicas

municipales, tengan un tratamiento casuístico dentro de un mismo estado, que asegure la eficacia de las comunas; para ello se requiere una mayor autonomía de los ayuntamientos respecto del ejecutivo estatal; una redistribución de competencia por vía de la legislación local; una capacitación constitucional y administrativa de las varias modalidades de cada uno de los municipios, una institución de mecanismos de relación de controversias entre los poderes estatales y el municipio; una integración de tribunales fiscales y de lo contencioso-administrativo, que permitan defenderse a los particulares frente a la administración estatal y municipal, mismos que podrían funcionar de una manera autónoma o en su defecto como órgano jurisdiccional del ejecutivo estatal.

Las relaciones entre estado y municipio, padecen de la misma situación, que guarda el estado con respecto a los poderes federales, es decir, el desarrollo de los municipios, depende de las decisiones favorables o desfavorables para los mismos, por parte del Ejecutivo del Estado.

CAPÍTULO VI

La Estructura Municipal Concebida Desde el Punto de Vista de Derecho Administrativo.

Las principales teorías jurídicas sobre el municipio en México, han tenido un enfoque primordialmente desde ámbito del derecho administrativo, si acaso las constitucionalistas han dispensado interés a este tema, ha sido desde una óptica federalista. La dimensión administrativa del derecho local obedece acusadamente al enfoque de la descentralización y por ello los aportes han sido más parciales. Gabino fraga y años después, Andrés Serra Rojas y Miguel

Acosta Romero, han mirado al municipio bajo la perspectiva de la descentralización por región, pero no han profundizado en su organización interna, en su órbita de competencias y en la relación que guarda con los poderes estatales.

Sin duda los trabajos de jurista Hans Kelsen, referente a la descentralización, fueron un aporte significativo en los estudios que los teóricos mexicanos han elaborado.

Para Hans Kelsen, se habla de descentralización, cuando la organización se lleva a cabo de acuerdo con un principio territorial, es decir, cuando las normas de un orden jurídico se diferencia tomando en cuenta su ámbito territorial, agrega el mencionado autor: “La centralización o descentralización de un orden jurídico puede ser cuantitativamente de un diverso grado. El grado de centralización o descentralización se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales. De acuerdo con este criterio podemos distinguir entre descentralización y centralización totales o parciales. La centralización es total si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio. La descentralización es total cuando las normas solamente son válidas para partes distintas del territorio, para subdivisiones territoriales. En primer caso, la descentralización es de grado cero, mientras que en segundo puede decirse lo mismo de la centralización. Cuando ni la centralización ni la descentralización son totales, hablamos de la descentralización parcial, lo que equivale a lo mismo. La descentralización y la centralización totales son solo polos ideales. Hay un cierto mínimo al cual no puede descender la centralización, y un cierto máximo que la descentralización no puede rebasar sin que produzca la disolución de la

comunidad jurídica; una norma cuando menos la básica, tiene que ser norma central, es decir, tiene que ser válida para todo el territorio, ya que de otro modo este no sería el territorio de un solo orden jurídico, ni se podría hablar de la descentralización como una división territorial de la misma comunidad jurídica. El derecho positivo solo conoce la centralización y descentralización parciales.”²⁹

La descentralización -según Kelsen tiene la limitación que debe ser solo parcial, para poder mantener la cohesión del territorio y así evitar la “disolución jurídica”, además deberá existir una norma central válida para todo el territorio, en nuestro orden jurídico esa norma es la constitución.

Kelsen plantea también, la centralización y descentralización perfectas e imperfectas, al respecto arguye: “además de la distinción cuantitativa entre descentralización total y parcial, es necesario hacer una diferenciación cualitativa entre descentralización perfecta e imperfecta. Hablamos de descentralización perfecta cuando la creación de normas locales es definitiva e independiente. Se dice que es definitiva cuando no hay la posibilidad de que la norma local pueda ser derogada y sustituida por una norma central. La división del poder legislativo en el estado federal, entre un órgano central y varios locales, ofrece un ejemplo de descentralización no definitiva. Ciertas materias se encuentran aquí reservadas a la legislación local, esto es, a la de los estados miembros; pero en ciertos casos una ley local (de un estado miembro) puede ser derogada o sustituida por una ley central (federal) o puesta a la primera, de acuerdo con el principio de que la federal prevalece sobre la de un estado

²⁹ Kelsen, Hans. "Teoría del Derecho y del Estado", UNAM. Segunda Edición, Tercera Reimpresión. México. 1983. Págs. 363 y 364.

miembro. La creación de normas locales es independiente cuando el contenido de estas no se encuentra determinado en ninguna forma por las normas centrales. En consecuencia, la descentralización es imperfecta cuando una norma central contiene los principios generales a que la legislación local ha de dar una explicación más detallada.”³⁰

El mismo autor agrega: la descentralización administrativa es imperfecta en el dominio del poder ejecutivo. No solamente se aplica a la administración pública en el sentido estricto, sino también a la administración de justicia. En este sistema, el Estado se encuentra dividido usualmente en provincias administrativas y judiciales, y las provincias administrativas y judiciales, y las provincias en condados. Para cada región se instala una autoridad administrativa y un tribunal, autorizados para crear (por medio de actos administrativos o decisiones judiciales) normas individuales para cada región particular. Estos órganos se encuentran ordenados jerárquicamente. Por lo que respecta a la administración pública: el jefe del ejecutivo o un ministro del gabinete con competencia en todo el territorio del estado; un gobernador para cada provincia y un administrador para cada condado...”³¹

En este sentido, lo expresado por lo mencionado autor prevé la descentralización administrativa; ciertamente, como lo entendemos ahora se hablaría de la descentralización por región; aunque en nuestro derecho administrativo, solo se toma lo concerniente al plano de derecho administrativo y no al judicial. Para terminar con la exposición del pensamiento jurídico de Hans Kelsen, mencionaremos lo que el llamo “descentralización por autonomía

³⁰ Kelsen, Hans, ob. cit. pág. 372

³¹ Kelsen, Hans, ob. cit. pág. 372

local” en donde señala: “la llamada autonomía local es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia. Los órganos creadores de las normas locales son en este caso electos por aquellos para quienes tales normas son válidas. Un ejemplo de unidad local autónoma la encontramos en el municipio y el alcalde. Se trata de un autogobierno local, descentralizado. La descentralización se refiere solamente a ciertas materias de interés local específico. Y el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Algunas veces el cuerpo administrativo de elección, el consejo municipal, tiene competencias para expedir normas generales; los llamados estatutos autónomos; pero estos estatutos tiene que permanecer dentro del marco de los centrales, expedidos por el órgano legislativo del estado...

...normalmente, la autonomía local representa el tipo de una descentralización relativa perfecta. las normas expedidas por los órganos autónomos son definitivas e independientes, al menos con respecto a los órganos administrativos centrales del estado, especialmente cuando tales órganos tienen un carácter más o menos autocrático, o sea cuando no son órganos democráticos de elección popular, sino órganos individuales nombrados por el jefe del ejecutivo, especialmente por el monarca...

...el grado relativamente alto de descentralización de que gozan los cuerpos autónomos, especialmente los municipios, dentro del estado moderno, casi siempre puede ser referido al hecho histórico de que aquellos tuvieron su origen en una época en los estados y, principalmente, sus órganos centrales, ostentaban un carácter más o menos autocrático, mientras que el gobierno local, especialmente la administración de las ciudades, era más o menos democrático.

La descentralización por gobiernos locales democráticamente organizados significaba la eliminación de la influencia de los órganos centrales autocráticos; la lucha por la autonomía local fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un estado autocrático. Pero cuando el estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización.”³²

Considerar la descentralización lleva inmersa la suposición que existe una autoridad central; esto refleja la realidad política-administrativa de un estado que prácticamente se sustenta al máximo poder central, que por lo menos intenta una rectificación, desprendiéndose de alguna competencia para trasladarla a otras corporaciones. En esta perspectiva estamos hablando de facultades que otorga la federación, a los estados miembros y concretamente a los municipios, y no de una autodeterminación de competencias, que se presupone en un sistema federal.

Gabino Fraga define a la descentralización por región; “en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radica en una determinada circunscripción territorial”. Explica que tal descentralización por región se fundamenta en que, " esta se adapta de una manera efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que dan oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tiene los vecinos de la circunscripción

³² Kelsen, Hans. Ob. Cit. pág. (s) 374 y 375.

territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afecten... significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos.”³³

Este autor señala como inconveniente de la descentralización administrativa por región,-lo que nos parece más importante,- que: “dándose cabida a factores políticos, se ha demostrado la práctica que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, lo cual, naturalmente trae como resultado una deficiente funcionamiento de los servicios.”³⁴

Sin querer caer en una posición reiterativa, de los vicios del sistema político mexicano, tendremos que decir que este inconveniente que señala Gabino Fraga es consecuencia misma de ello.

Andrés Serra Rojas conceptualiza, una descentralización administrativa, llamada por algunos autores descentralización territorial o regional, “es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad, la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales- que expiden las legislaturas de los estados-,(y termina citando a Buttgenbach) y que atiende a las necesidades locales específicas. Creemos que esta definición se acercó más al concepto de municipio, obviamente porque en ella incluye ya, la norma que le

³³ Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”. Porrúa, S.A., Vigésima Edición. México. 1980 págs. 219

³⁴ Fraga, Gabino. ob. cit. pág. 220.

da existencia al municipio como organización descentralizada regional o territorialmente.”³⁵

Evidentemente el art. 115 constitucional, marca el área de influencia de los municipios y podemos destacar que las bases jurídicas de estos según Gabino Fraga, son:

1ra.: Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Const. Fed., art. 115 frac. III).

2da.: El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales (art. 115 frac. II).

3ra.: Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales (art. 115 frac. II).

4ta.: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa (art 115, frac. I).³⁶

G. Fraga, expone que nuestra legislación se inspiró en las ideas de la doctrina clásica, para elaborar las normas de carácter municipal

³⁵ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Décimo Segunda Edición. México. 1980 pág. 603.

³⁶ Fraga, Gabino. ob. cit. págs. 222 y 223.

El municipio se integra entonces, de acuerdo al sistema constitucional, de personalidad jurídica y patrimonio propios; propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes que formen su patrimonio; esta encargado además, de prestar los servicios públicos municipales.

Las autoridades del municipio son: el ayuntamiento que estará integrado por presidente municipal, síndicos, regidores, un secretario y un tesorero.

El presidente, los síndicos y los regidores son nombrados por elección popular; no así el secretario y el tesorero, quienes son nombrados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal.

Los municipios son regulados además del art. 115 constitucional, por las constituciones de los estados y por las leyes orgánicas municipales.

La naturaleza de índole social y natural del municipio, encontró regulación como unidad política administrativa y territorial como una de las grandes conquistas de la revolución mexicana.

En el constituyente de Querétaro se motivaron apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidas a la postre en el texto del art. 115.

El municipio es una institución que los mexicanos consideraron indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que una doctrina,

como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera que se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

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

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado eficaz, de la revisión de las competencias constitucionales entre federación, estado y municipio; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, tendrá que llegar el momento de revertir la tendencia centralizadora actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del municipio.

La descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del municipio libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar la decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes

de la república; que deben respetarse situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que solo avanzaremos hacia la cabal descentralización política hacia la comunidad.

En el capítulo posterior del presente estudio, hablaremos de tratar lo relacionado con la reforma del art. 115 constitucional, así como la competencia otorgada a los municipios en el momento actual y las opciones de fortalecimiento y desarrollo municipal.

TÍTULO IV

FACULTADES Y FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS DESPUÉS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN

CAPÍTULO I

Reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983.

Considero que la reforma ha dado un paso significativo en el proceso de descentralización y democratización del País. Las reformas establecen reglas y criterios generales, porque los municipios son muy diferentes entre sí en lo económico, en lo político y en lo social. A su vez, las constituciones locales y las leyes orgánicas irán precisando esas bases de acuerdo con las peculiaridades que sus municipios revistan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Reforma 1983) en su Artículo 115, estableció:

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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no

procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo. Será substituido por su suplente, o se procederá según lo 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 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.

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones 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 egreso 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 el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estado será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

CAPÍTULO II

Fortalecimiento Municipal.

Dichas Reformas de 1983, le dan al Municipio un carácter preponderante, como nunca antes en la historia de México, es así que las demás normas estatales, estarán fundadas en el artículo 115, y entre los principales aspectos de la Reforma se notaron las siguientes:

1. Se uniformaron en todo el País los procedimientos para la suspensión o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley. Para estos casos se otorga el derecho de audiencia y el quórum de votación es calificado; es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales. Este quórum de votación es muy importante en congresos integrados con diputados de diversos partidos políticos y constituye una garantía de su exacta y correcta aplicación.

Respecto a éste punto se señaló: queda claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales para responder a fenómenos reales que se dan en todo el sistema político. Lo que la iniciativa persiguió fue establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado democrático de derecho.

El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para superar o declarar desaparecidos los ayuntamientos e incluso la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que en ocasiones ignora principios como la garantía de audiencia.

2. Se dispone que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que dispone la Ley.
3. Se otorgan facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases que establezcan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En esta disposición se fortalece al municipio en su aspecto de descentralización política ya que se amplía notablemente la competencia legislativa que hasta ahora han tenido los municipios. Debe aclararse que se trata de reglamentos autónomos, pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de criterios generales por lo que existirán bases señaladas por la Ley local.
4. Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, servicios que podrán hacer con el auxilio de los estados, cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. Además, esta competencia puede ser ampliada por las Legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los municipios así como con su capacidad administrativa y financiera. Se establece un criterio general uniforme, pero se reconoce la gran diversidad que en varios aspectos existe entre los municipios y se crea un sistema flexible para dividir la competencia entre los Estados y los Municipios.
5. El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución preside la disposición de que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y

conforme a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

6. Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios con la finalidad de fortalecerlas.

Este punto es uno, si no el más, de los de mayor trascendencia de toda la reforma. Recordemos el deseo frustrado del Constituyente por asegurar autonomía económica al municipio y la realidad a la que hemos aludido. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se traen a colación las ideas: “por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal con auto-suficiencia económica”.

Los ingresos que tendrán los Municipios de acuerdo con la Constitución, se integrarán con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan, pero en todo caso percibirán: a) lo relacionado con el impuesto predial, b) las participaciones federales, c) los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Respecto al Impuesto Predial, se establece que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las labores relativas a la administración de esas contribuciones. Considero que lo anterior es correcto porque existen municipios que no cuentan con la capacidad necesaria para la administración de esos impuestos o el costo de esa administración puede ser oneroso.

7. Las leyes de ingresos de los ayuntamientos son aprobadas por las legislaturas locales, las que revisarán sus cuentas públicas. Este principio es correcto. Todo impuesto debe ser determinado en una ley expedida por el órgano legislativo. A su vez, se dispone que los presupuestos de egresos sean aprobados por los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.
8. El artículo 115 señalaba que los Estados y los Municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano. El problema se encontraba en que no se precisaba el campo de competencia del Municipio. La actual Fracción V, del Artículo 115 especifica claramente la competencia del Municipio respecto al desarrollo urbano y que, para cumplir esas facultades podrá expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, tal y como ya señalaba e Artículo 115 antes de la reforma.

La competencia de los Municipios respecto al desarrollo urbano es el siguiente: 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.

9. Todos los Ayuntamientos ya no tan sólo aquellos cuya población sea de 300,000 habitantes o más, que sólo son 36 Municipios de un total

de 2,377, se integrarán conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas. Aquí se profundiza y respeta la integración plural de México.

La mencionada iniciativa pretende mejorar la realidad a través del derecho; para hacer que la norma jurídica propicie y dé cauce al cambio político y social y procurar que a través del derecho, se modifiquen y destruyan los obstáculos que ha encontrado la democracia mexicana en su larga y ardua lucha por tratar de seguir el México que todos anhelamos.

Si existe la voluntad política para aplicar la reforma al Artículo 115, como todo parece indicar, se puede prever que la realidad política mexicana cambiará en pocos años, porque realmente se habrá descentralizado, porque las comunidades municipales serán económicamente autosuficientes y porque la Federación tendrá que compensar económicamente a los Estados lo que éstos hayan perdido; porque la autonomía política de los ayuntamientos se reforzará y la contienda democrática en los Municipios hará que el país se perfeccione políticamente. La reforma al Artículo 115 puede lograr un avance significativo en el régimen político mexicano. La reforma ataca realmente uno de los graves problemas de México: la centralización.

Queremos un México mejor, en todos los sentidos: en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural. Las reformas al Artículo 115 Constitucional pueden ayudar a conseguirlo, a profundizar y ampliar la democracia en la comunidad política básica. Y si allí se logra, ello influirá necesariamente en los otros niveles de Gobierno: en de las Entidades

Federativas y el Nacional. De aquí la importancia de la aludida reforma y de aquí que deseemos con fervor que las reformas al artículo 115 constitucional alcancen los objetivos que persiguen y no se conviertan en una modificación gramatical más a la Constitución, pero sin efectividad en la realidad.

TÍTULO V

ANÁLISIS SOBRE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LAS LEYES Y EL DERECHO. (Relacionado con el tema fiscal)

CAPÍTULO I

Desarrollo de las Primeras Culturas Occidentales.

Es inobjetable que cualquier sociedad pretende, mediante la unión y organización de sus miembros; alcanzar niveles de vida superiores, y para lograrlo-según ha enseñado la experiencia y la misma historia-, se ha valido de un conjunto de normas que regulan el contexto social.

En el desarrollo de las culturas occidentales; desde el tiempo de la cultura griega empezamos a notar el interés de la sociedad Helénica, por darse una composición social. La vida política de los griegos, está enteramente condicionada por la existencia de la ciudad, LA POLIS, que desempeña en el universo político de los griegos, la misma función que nuestros estados modernos, la ciudad e una unidad política, no reducible a una aglomeración urbana; es la organización política y social unitaria de un territorio limitado que puede comprender una o varias ciudades, así como la extensión de campo que

de ellas dependen. Esta forma de organización política, los griegos la exportarán a distintos territorios, incluyendo Roma, aun destruyendo lo que tenía esta de exclusivismos; y de estas dos cultura de occidente se retoman en varias sociedades sus ideas y sistemas de organización política.

En la época de las ciudades griegas, las preocupaciones dominantes referentes a la ley, se expresaban en la Eunomia y en la Eukosomía, es decir, al orden jurídico y social. Hay un paralelismo entre la obra de los políticos y la de los filósofos. Los primeros, sobre todo los de la magna Grecia, intentan principalmente por una parte, imponer una legislación común a todos los ciudadanos, dominando por tanto, las jurisdicciones y los derechos particulares, por ejemplo de las familias; en segundo lugar, determinar las atribuciones de las jurisdicciones existentes, armonizando su competencia; establecer por último, un especie de equilibrio entre esas clases en movimiento, mediante una distribución mejor proporcionada de los ciudadanos en el interior de estas clases sociales en movimiento, mediante una distribución más equitativa de las cargas cívicas y de las responsabilidades políticas. Ciertamente Tirteo de Esparta y Solón de Atenas, así como Pitágoras y Heráclito; cualquiera que sea el régimen que prediquen, quieren mostrar que el orden mediante la ley y mediante el respeto a la ley es la única garantía de una vida política sana. Las guerras médicas, los sacrificios exigidos, la alegría del triunfo, refuerzan la toma de conciencia de un “modo de vida griego” específico, cuya originalidad se gusta definir por la existencia y la soberanía de la ley. No hay orden concebible fuera de la ley, dirá más tarde Aristóteles. Pero antes que él en el principio del siglo IV, la leyenda nos muestra a Sócrates, mártir de ésta devoción, prefiriendo morir antes que transgredir, huyendo las leyes de su país. La ley se confunde

con la ciudad; Heráclito podía proclamar; “el pueblo debe combatir por la ley como por la muralla de la ciudad”.

Los romanos –como ya hemos visto– se mostraron mucho más interesados en la elaboración del derecho y, correlativamente, el papel esencial desempeñado por el derecho en la vida e historia romanas. El romano no se elevará por encima de las necesidades de la acción más que para estudiar el estatuto jurídico de los hombres y de las cosas. No admite otra forma de abstracción y teoría que no sea el derecho; hay que reconocer además, que aquélla se haya directamente ligada a la acción o, más exactamente, que de sus marcos a la acción- Allí donde el griego piensa en términos filosóficos, políticos o morales, el romano lo hace en términos jurídicos. Toda política se encuentra dominada– por nociones y fórmulas que se creerían elaboradas por abogados y notarios.

Creemos que estas dos grandes culturas occidentales, como fueron: la Griega y la Romana precedieron– junto con una pequeña parte de la filosofía oriental– las teorías sobre el papel que juegan las leyes y el derecho en una sociedad determinada, el avance de las teorías jurídicas ha sido consecuencia de la dialéctica del pensamiento; así como de los mismos hechos sociales que narra la historia.

Para que exista un conjunto de normas destinadas a regular diferentes aspectos de la vida social, es necesaria –obviamente– la existencia de un grupo determinado de personas. La palabra sociedad viene de la voz latina “societas”, que significa unión, compañía, relación de seres entre sí, comprendiendo además dos elementos lingüísticos formales: coexistencia y orden; por lo cual hablar de sociedad, es hablar de “coexistencia organizada” de “unión por

relaciones o modos de conducta”, de “relaciones entre las mentes humanas”, de “individuos relacionados u organizados y unidos en torno a un bien común”.

Vidart, quién después de identificar el concepto de sociedad en su sentido extenso con el de humanidad, aporta la siguiente definición de sociedad “estricto sensu”: “una relación entre hombres que tienen conciencia mutua de su existencia y que está ordenada de acuerdo a determinados fines”³⁷

CAPÍTULO II

Teorías y/o Conceptos Sobre las Leyes.

Carlos Montesquieu (1689–1755), considera a las leyes como “relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas”. Sus estudios encaminan a desentrañar las razones y motivos de las instituciones jurídicas de los pueblos, buscando la formación natural del derecho y la explicación de cómo surge este en la vida social. Exponente de la separación de poderes, distingue tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Juan Jacobo Rousseau (1712 – 1778).- Es desde nuestro punto de vista, quién defiende los derechos más naturales de los hombres considerarlos que tienen una relación directa con la dignidad humana; sin embargo no dejamos de reconocer que su teoría estuvo carente de método, evidentemente por su falta de estudios en las universidades. Su condición de autodidáctico y su preocupación por la pobreza, lo orillaron a discurrir acerca de la injusticia de la sociedad y en

³⁷ Recasens Siches, Luis. Citado por Roberto Hoffman Elizalde “Sociología del Derecho”. Textos Universitarios. Primera Edición. México. 1975. Pág. 68.

la bondad de la naturaleza. Rousseau fue influido por Grocio y Pufendorf pero les censuró el invocar al derecho para justificar la fuerza; llega hasta considerarlos “pagados por el fuerte para sermonear al débil”.

Rousseau en su principal obra “El contrato Social”, nos dice: “el hombre ha nacido libre y sin embargo vive en todas partes entre cadenas. El mismo que se considera amo no deja por eso de ser menos esclavo que los demás.”³⁸

En ésta expresión Rousseau señala claramente que en las modernas civilizaciones el hombre está privado de sus principales derechos entre ellos “la libertad”. En la obra citada también se nota una tesis jurídica sociológica. “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común de la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”³⁹ Este es su fundamento jurídico de la formación de una sociedad. Con esto nos muestra un dominio de la sociedad sobre los individuos, la red de coacciones que establece, el peso que tiene sobre la vida de cada cual, liga al nacimiento de la sociedad con la aparición de la propiedad, la autoridad con salvaguardia de los intereses. No considera el poder ni como esencia teológica, ni como una construcción jurídica, ni como una conquista militar, sino una suma de intereses... “Dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiere el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene... Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema

³⁸ Rousseau, Juan Jacobo. “El Contrato Social”. Porrúa. Quinta Edición. México. 1977. Pág. 3.

³⁹ Rousseau, Juan Jacobo. Ob. Cit. Pág. 9.

dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo.”⁴⁰

Rousseau no pensó nunca en abolir la propiedad o en renunciar al progreso “la sociedad natural –escribirá– es natural a la especie humana...” No es cosa de “volver a vivir al bosque junto a los osos y de quemar las bibliotecas”; para muchos Rousseau no construye más que una hipótesis, un “sueño”.

Pero este sueño no termina en la resignación. Si el hombre es desgraciado, es por razones políticas y sociales que en nada dependen de la naturaleza de las cosas. Es posible y necesario sentar las bases de una política nueva; este será el objeto del Contrato Social.

Por último atenderemos lo que para éste pensador significaba la ley, dice: “por el acto del pacto social hemos dado existencia y vida al cuerpo político: tratándose ahora de darle movimiento y voluntad por medio de la ley; pues el acto primitivo por el cual este cuerpo se forma y se une, no determina nada de lo que debe hacer para asegurar su conservación... Es preciso pues convenciones y leyes que una y relacionen los derechos y los deberes y encaminen la justicia hacia sus fines... Pero cuando todo el pueblo estatuye sobre sí mismo, no se considera más que a sí propio y se forma una relación: la del objeto entero desde distintos puntos de vista, sin ninguna división. La materia sobre la cual se estatuye. A este acto le llamo ley... Es evidente además que, reuniendo la ley la universalidad de la voluntad y la del objeto, lo que un hombre ordena, cualquiera que él sea, no es ley... Es superfluo preguntar a

⁴⁰ Rousseau, Juan Jacobo. Ob. Cit. Pág. 9.

quienes corresponde hacer las leyes, puesto que ella son actos que emanan de la voluntad general; ni si el príncipe está por encima de ellas, toda vez que es miembro del estado; ni si la ley puede ser injusta, puesto que nadie lo es consigo mismo; ni cómo se puede ser libre y estar sujeto a las leyes, puesto que éstas son el registro de nuestras voluntades... Entiendo pues, por república todo estado regido por leyes, bajo cualquiera que sea la forma de administración, porque solo así el interés público gobierna y la cosa pública tiene alguna significación. Todo gobierno legítimo es republicano... Las leyes no son propiamente sino las condiciones de la asociación civil. El pueblo sumiso a las leyes, debe ser autor; corresponde únicamente a los que se asocian arreglar las condiciones de la sociedad.»⁴¹

Más allá de las críticas que se han hecho contra el pensamiento de Rousseau, al considerar que las ideas y el modelo social elaboradas por él, forman parte del sueño y la utopía, es preciso determinar –desde nuestro ángulo visual– que este tratadista encuentra lo que para nosotros es el justo fundamento de las leyes, es decir hacer valer la voluntad general por encima de los intereses particulares; ya que sin esta consideración la ley pierde su verdadero sentido.

Por otra parte, deseo dejar asentada la presencia ideológica de este pensador en mi preparación personal, por considerarla altamente positiva y justa, expreso pues mi agradecimiento.

Pasando a la teoría positivista; sin duda uno de los principales pilares del “positivismo jurídico”, es el jurista austriaco Hans Kelsen. Para él, el derecho positivo permea las estructuras del estado en un plano normativo.

⁴¹ Rousseau, Juan Jacobo. Ob. Cit. Págs. 9, 20 y 21.

El centro fundamental de las ideas de Kelsen debe ubicarse en su concepto de norma, de donde quiere hacer derivar la naturaleza del derecho –de ahí surge “el normativismo” –. La norma para Kelsen es una realidad espiritual y significa y lleva implícito un “deber ser” el que un hombre debe comportarse de determinada manera. Este deber ser puede interpretarse en dos sentidos: subjetivo y objetivo; en el primer caso equivale a todo acto de voluntad del hombre que se encamina intencionalmente a la conducta de otro y el deber ser objetivo se ubica en la necesidad de que la conducta a la que va intencionalmente dirigido el acto, sea tenida como debida, no sólo desde el punto de vista del autor del acto, sino desde la posición de un tercero no interesado; cuando esto ocurre cuando el deber ser está autorizado por una norma superior, se convierte en una norma válida. El Derecho, asevera Kelsen categóricamente, es un orden normativo de la conducta humana nos dice: por “validez” entendemos la existencia específica de las normas. Decir que una norma es válida equivale a declarar su existencia o –lo que es lo mismo– a reconocer que tiene “fuerza obligatoria” frente a aquellos cuya conducta regula. Las del Derecho son normas en cuanto tienen validez. Son para hablar de manera más precisa, normas que prescriben una sanción. Pero ¿Qué es norma?

Kelsen, citando a Austin, dice: “Toda ley o regla... es un mandato o, mejor dicho, las leyes o reglas en sentido propio son especies de mandatos.” Y agrega: “un mandato es la expresión de una voluntad (o de un deseo) individual y tiene por objeto la conducta de otro individuo. Si yo quiero (o deseo) que alguien se conduzca en cierta forma y expreso al otro en una determinada forma mi voluntad (o mi deseo), entonces tal expresión de mi voluntad (o de mi deseo) constituye un mandato. Un mandato difiere de una súplica o de un mero ruego

por su forma. En el mandato se expresa en forma imperativa la voluntad de que otra persona se conduzca de una determinada manera. Es particularmente probable que un individuo dé a su voluntad esta forma, cuando tiene o cree tener cierto poder sobre otro, es decir, cuando está o piensa estar en una situación de exigir obediencia. Pero no todo mandato es una norma válida. Un mandato es una norma únicamente cuando obliga al individuo a quien se dirige, o sea, cuando éste debe hacer lo que el mandato reclama... El que el mandato sea o no obligatorio depende de que el mandante esté o no ‘autorizado’ para formular el mandato. En caso afirmativo la expresión de su voluntad es obligatoria, aun cuando carezca, de hecho, de un poder superior, y la expresión de su voluntad no revista forma imperativa.” Además apunta, cuando explica sobre la “norma fundamental”: “el fundamento de validez de una norma no es, como la afirmación de la verdad de un juicio enunciativo, su conformidad con lo real. Como ya dijimos antes, una norma no es válida por ser eficaz. El problema que consiste en saber por qué algo debe ocurrir nunca puede ser resuelto con la afirmación de que algo acontece, sino solo mediante la de que algo debe suceder. En el lenguaje cotidiano, es cierto, frecuentemente justificamos una norma con la referencia a un hecho... La razón o fundamento de validez de una norma está siempre en otra norma, nunca en un hecho. La búsqueda del fundamento de validez de una norma no nos conduce a una realidad, sino a otra norma de la cual la primera procede... Aceptamos como norma válida la afirmación de que ‘se debe socorrer al necesitado’, porque deriva de la afirmación de que ‘debe amar al prójimo’. Consideramos este juicio como una norma válida, bien aparece a nuestros ojos como una norma suprema cuya validez es evidente por sí misma,... A la norma cuya validez no puede derivar de otra superior la llamamos ‘fundamental’. Todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un

orden o sistema normativo. Esta norma fundamental representa, como fuente común, el vínculo entre todas las diversas normas que integran un determinado orden. Que una norma pertenece a determinado sistema de normas, a determinado normativo, se puede probar solamente si se deriva de su validez de la norma fundamental que integra o constituye el orden. Mientras que un juicio ‘enunciativo’ es verdadero porque la realidad de la experiencia sensible lo confirma, un juicio normativo sólo es válido si pertenece a un sistema válido de normas y puede ser derivado de una fundamental cuya validez se presupone.”⁴²

Ahora bien, a pesar de la esencia de la norma nada tiene que ver, en absoluto, con el hecho de su observancia, sin embargo, para suponer válido un sistema de normas jurídicas, precisa forzosamente que haya una realidad social que de un modo regular corresponda al contenido de aquellas. Si las normas, y especialmente las normas jurídicas, tienen un contenido que no logra en la realidad eficacia alguna, entonces no pueden ser supuestas por la teoría del derecho como normas vigentes.

Según Kelsen, un orden heterónimo sin sanciones no tiene sentido, pues carecería del medio específico de lograr su cumplimiento. Ciertamente que el hecho de que el cumplimiento se realice o no efectivamente es indiferente a la validez de la norma; pero no lo sería ya el hecho de que en su íntima esencia careciera del sentido específico que le concede la posibilidad de lograr un cumplimiento habitual. Añade Kelsen, que el derecho es una técnica social específica, que consiste precisamente en la aplicación de sanciones socialmente organizadas y determinadas, consistentes en medidas coercitivas.

⁴² Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. UNAM. Segunda Edición, Tercera reimpresión. México. 1973. Págs. 129 y 130.

Luis Recasens Siches, comenta: “que un orden normativo exige que se dé siempre la posibilidad de una infracción al orden normativo, en los actores reales –a trueque sino de perder su carácter específico, convirtiéndose en una ley natural explicativa–, tendrá que afirmarse que la relación entre el contenido de los actos reales que le están subordinados, sólo puede determinarse constatando de que hay un límite superior y otro inferior: la divergencia no puede ir más allá de un máximo, pero tampoco puede descender bajo un mínimun. Esta relación entre las normas jurídicas y la conducta que regulan, determinada entre un máximun y un mínimun de facticidad constituye el concepto de positividad.”⁴³

Kelsen hace recaer la validez de una norma, en tanto que existe otra superior que le da existencia, y agrega que la norma no es válida por ser eficaz, es decir que se cumpla de hecho en la realidad social.

La tesis de Kelsen, evidentemente no está determinada por la justicia intrínseca de la norma, sino que su valor se sustrae a la formalidad en el proceso de su creación; infiere la concepción de justicia como simple legalidad:

“Justicia”, en este sentido, significa legalidad “justo” es que una regla sea efectivamente aplicada en todos aquellos casos en que, de acuerdo con su contenido deba aplicarse. “injusto” es que la regla sea aplicada en un caso y deja de aplicarse en otro semejante. Y esto parece “injusto” independientemente del valor intrínseco de la regla general cuya aplicación se examina, justicia en el

⁴³ Recasens Siches, Luis. “Panorama del Pensamiento Jurídico del Siglo XX” Tomo I. Porrúa. Primera Edición. México. 1963 Págs. 146 y 147

sentido de legalidad, es una cualidad que no se refiere al contenido de un orden positivo, sino a su aplicación.⁴⁴

Pero el hecho de que un precepto sea cumplido o aplicado prueba sólo su eficacia; de ningún modo la justicia de lo que ordena.

CAPÍTULO III

Conceptos Sobre el Derecho y su Función

Se deduce que el Derecho debe estar en contacto directo con la realidad social que le circunda, teniendo una referencia necesaria con los hechos sociales.

Una vez contempladas, aunque de forma somera las tres principales doctrinas respecto a la realidad del Derecho, habremos de encontrar una forma que explique con mayor claridad el contenido de éste, y para lograr tal objetivo, hemos recurrido a los conceptos que sostiene Luis Recansens Siches, en su tratado general de filosofía del Derecho, donde hace una reflexión que consideramos acertada, referente a las posturas de las teorías antes desarrolladas.

Este autor, nos dice que se ha discutido si el Derecho es un objeto de índole ideal, específicamente un valor o ley racional; o si es una norma humana con validez fundada y circunscrita por el poder que tiene competencia para dictarla y aplicarla, es decir, por el estado; o si es una realidad sociológica, un

⁴⁴ Kelsen, Hans. Ob. Cit. Pág. 14.

hecho de conducta efectivamente realizada, hecho que aparece como el efecto de otros fenómenos sociales; o si no es ninguna de esas dos cosas en singular y exclusivamente, antes bien es, por el contrario, una compleja realidad que participa de las tres dimensiones apuntadas; es decir, que posee aspectos ideales, aspectos de normatividad positiva y aspectos de hecho.⁴⁵

En la tarea para encontrar la esencia misma del Derecho, tendremos que dirigir nuestra óptica hacia los aspectos más significativos de cada una de las teorías que tratan de explicarlo, asevera Recansens Siches, que el Derecho aspira a la realización de ciertos valores (por ejemplo: seguridad, justicia y bienestar social), el Derecho real, el Derecho efectivo –es decir el orden jurídico positivo–, no es valor puro se ha descartado que pueda darse una definición de lo jurídico situándolo en una región de puros valores ideales.

Por otra parte –continúa diciendo Recansens Siches–, en la medida que se ha esbozado ya que las reglas jurídicas no son leyes fenoménicas de la naturaleza que impliquen una forzosa casualidad, sino que, por el contrario, son expresivas de un deber ser dirigidas a la conducta humana, se puso ya de manifiesto la dimensión esencialmente normativa que es propia de lo jurídico.

Y, por fin, al haber puesto en evidencia que el Derecho es una obra humana, algo que los hombres hacen, y seguramente tienen la necesidad de hacer, para algo y pro algo en su vida, se ha apuntado que lo jurídico se produce en unos especiales hechos, los cuales ciertamente no son hechos de la naturaleza sino que, por el contrario son hechos humanos, pero, en fin de

⁴⁵ Recansens Siches, Luis. “Tratado General de Filosofía del Derecho”. Porrúa. Séptima Edición. México. 1981. Pág. 156.

cuentas hechos. O dicho, con otras palabras, con ello se aclaró la dimensión fáctica del Derecho.⁴⁶

En lo concerniente a esta triplicidad de puntos de vista del Derecho, no es nuestra finalidad elevar una de estas posturas, por encima de las otras ya que cada una de ellas han ofrecido al panorama científico y social formas y contenidos importantes con los cuales se integra el Derecho actual; para ello terminaremos con esta parte de nuestro trabajo expresando el sentir del maestro Recansens Siches:

“Yo entiendo que tendríamos que preguntarnos si en una actitud de rigor mental las tres acepciones de ese vocablo son igualmente correctas; o si lo es solamente una de ellas; o quizá ninguna de las tres sea correcta y entonces tenga que hallarse otra, con la cual, y gracias a la cual, se supere aquella triplicidad...

“... Para los ius –naturalistas a ultranza solo las normas con intrínseca validez ideal merecen el nombre de Derecho. Los positivistas extremos en el Derecho ven solo el conjunto de mandatos emitidos por el poder público o el conjunto de normas que tienen una validez formal dentro del sistema del orden jurídico positivo, y en el Derecho contempla única y exclusivamente este aspecto. Los sociologistas consideran que el Derecho está regido por las pautas que se cumplen en una sociedad determinada...

“... En verdad el Derecho es el conjunto de normas humanas, es decir, elaboradas por los hombres en una situación histórica, apoyadas e impuestas por el poder público, normas con las cuales se aspira a realizar unos valores. Llamar “Derecho” al Derecho natural, es decir, a unas normas puramente

⁴⁶ Recansens Siches, Luis. Ob. Cit. Pág. 157.

ideales o racionales dotadas de intrínseca y necesaria validez, es usar la palabra Derecho en sentido figurado a traslaticio. Con esto no se niega justificación al problema de la estimativa o axiología jurídica, ni se niega tampoco que este problema pueda, y aun deba, resolverse, reconociendo que hay tales principios ideales con validez intrínseca y necesaria. Lo que es decir es sencillamente que esos principios ideales, ellos por si solos, no son Derecho en el sentido auténtico de esta palabra. Esos principios son los que deben inspirar y dirigir la elaboración del Derecho, son, consiguientemente además, los criterios bajo cuya luz podemos y debemos enjuiciar críticamente la realidad de un determinado Derecho histórico. Bien esta se mantenga una de las tesis llamadas, más o menos adecuadamente, “Derecho Natural”. Lo que no es admisible es que se piense en serio que esas normas ideales son auténtico Derecho. Son el norte y guía que los hombres deben adoptar propiamente lo son tan solo esas normas fabricadas por los hombres para regir las relaciones sociales de una colectividad política en un cierto lugar y en una determinada época...

“... Por otra parte, es verdad que tampoco es Derecho un sistema de normas puramente ideales por los hombres en una cierta situación histórica y de las cuales se predica vigencia formal, pero que en su conjunto aún no han obtenido realización efectiva, es decir, que no son de hecho cumplidas regularmente. Serán a lo sumo una pretensión del Derecho, un propósito frustrado de Derecho, un intento fallido de ser Derecho. Podrán ciertamente tener forma jurídica, pero no pasarán de ser meramente Derecho imaginado, una fantasía de Derecho, pero no Derecho en la significación genuina de ésta palabra...

“... El Derecho es una obra humana, uno de los productos de la cultura. Por consiguiente, el Derecho brota en unos especiales hechos de la realidad humana social. Como la obra humana o producto de cultura, el Derecho trasciende los límites domésticos de esa realidad para apuntar necesariamente, esencialmente, hacia unos valores. Los hombres hacen Derecho porque tienen necesidad de él; lo hacen al estímulo de unas necesidades, y apuntando a la consecución de unos propósitos con cuyos cumplimientos satisfacen esas urgencias. Pero eso que hacen de tal modo lo hacen esencialmente queriéndose orientar hacia la realización de unos valores; por ejemplo, la justicia en toda acción humana, lo mismo que en todo producto de ésta, en toda obra de cultura, late esencialmente la referencia a un valor, el propósito de realizar ese valor. Tal propósito podrá tener o no tener el éxito, o tenerlo en mayor o menos proporción, pero existe siempre esencialmente como propósito. Entonces resulta que al estudiar la realidad del Derecho no se puede prescindir de reconocer que los hechos que integran tal realidad posee necesariamente una dimensión de referencia a valores...

“... Esa realidad que constituye el Derecho y que posee la dimensión de referirse a valores, tiene forma normativa. O sea, el Derecho es norma con especiales características, elaborada por los hombres con el propósito de realizar unos valores.”⁴⁷

Con la referencia de las distintas concepciones sobre el papel que el Derecho juega en las sociedades; queda de alguna manera planteada la relación que aquél guarda con los aspectos más importantes que conforman la vida

⁴⁷ Recasens Siches, Luis. Ob. Cit. Pág. 158 y 159.

humana, misma que requiere de proyectos colectivos para poder realizar aspiraciones sociales.

Sin embargo, nos parece, que más que encontrar una forma que justifique la existencia del Derecho, se deberían dirigir los estudios de los juristas, a encontrar una manera útil, con la cual el Derecho aporte a la sociedad, los elementos necesarios para que esta satisfaga sus principales necesidades.

Como aquí se ha dicho, La Sociedad: “es una coexistencia de individuos relacionados u organizados y unidos en torno a un bien común”. Existe un alma colectiva en cualquier sociedad que busca la integración y la organización, tomando en cuenta su cultura, costumbres; que regularmente son el reflejo de unos valores filosóficos, sociales e históricos.

El alma colectiva es un elemento psíquico, “es esa fusión y combinación sintética de las psiques individuales en las formas lingüísticas, artísticas y religiosas del pensamiento humanos.” “Es esa combinación de ideas, sentimientos y actos, que constituyen las funciones mentales de las sociedades humanas”⁴⁸.

En concreto podemos decir, que la sensación colectiva, vive en cada individuo, porque se siente parte de una sociedad, que contiene los elementos de vida con los que se identifica religión, lenguaje, hábitos, etc.)

Dicho lo anterior, no existe mayor valor humano, que la sociedad misma; ya que la vida humana es coexistencia.

⁴⁸ Wundt. Citado por Antonio Caso, “Sociología”. Cruz O., S.A. Segunda Edición. México. 1979. Pág. 126.

La solidaridad humana debe buscar el beneficio social, defendiendo los principios fundamentales del hombre, como la justicia, la paz, la libertad, la democracia, la seguridad, etc., mismos, que si bien es cierto, no han sido principios eternos y universales –como lo expresan los ius-naturalistas–, porque han surgido en diferentes etapas históricas de la humanidad, como una consecuencia de las circunstancias sociales, son la sustancia que mantiene la dignidad humana. El Derecho debe ser el instrumento que le de vigencia a los deseos de la solidaridad social; pero dándole mayor valor al contenido de las leyes, y no a su sentido puramente formal, lo que haría intrascendente, insulso y superficial a un orden jurídico. El Derecho no puede ni debe apartarse de la realidad social.

Ahora bien, en el concierto internacional, una sociedad específica, se denomina “nación”, y refleja el sentimiento colectivo espiritual de los individuos, de cierta organización social; “una comunidad total, es decir, donde se cumplen todas las funciones de la vida social, dotada de independencia, o por lo menos de una gran autonomía, dentro de la cual se desarrollan al conciencia de un mismo pasado, de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida, y de un común destino en el presente y en el futuro.”

Hemos llegado a contemplar el concepto de nación, con el propósito de referirnos a la nación mexicana concretamente. En esta; la historia, la cultura, las costumbres, se han integrado para formar el Estado Mexicano. Esto nos indica que la nación y su contenido son antecedente del estado y por lo tanto, éste, debe realizar los propósitos o aspiraciones de los nacionales.

De acuerdo a lo expresado, no participo de la idea de los positivistas, de que el estado, para conseguir sus fines instaura una serie de normas, que le permitan conservar el estado de las cosas, sin considerar las opiniones de los entes sociales que le dan vida al mismo estado, por el contrario, en la tarea de crear un orden jurídico legítimo deben atenderse las propuestas de los grupos y/o individuos, que más o menos tengan una idea de solución de los problemas, que enfrenta la nación en su conjunto. El Derecho no debe ser un sostén del estado, y aún más si este mantiene una realidad injusta, sino más bien, por medio del Derecho se debe crear un estado de acuerdo con las aspiraciones de justicia, libertad, democracia, etc., de los miembros de la nación. De no ser así el Derecho o la legislación sólo es una barrera que impide el desarrollo armónico de una sociedad.

Es idea de algunos juristas, que la legislación nuestra, y en general la latinoamericana nuestra una clara filiación al sistema jurídico continental europeo, y en mayor medida al sistema francés el que a su vez, tuvo importante influencia del Derecho Romano.

De alguna manera, podemos decir que esto ha resultado cierto hasta en nuestros días, y que fue consecuencia de la toma de decisiones de los dirigentes de los distintos países latinoamericanos en los diferentes momentos históricos; por adoptar reglas idénticas a las elaboradas para pueblos europeos de origen, con ambiente natural, historia, cultura y costumbres muy diversas, y que de ninguna manera adecuaban a las características propias de los pueblos latinoamericanos, como es el caso de México.

En la historia de México, vemos como, en cada uno de sus momentos históricos, los hombres y los gobiernos fueron influenciados por las teorías y sistemas jurídicos de Europa y Norteamérica, tal situación nos hace cuestionar, en si efectivamente el trabajo de los juristas mexicanos, ha sido relevante.

Sin embargo, no se puede soslayar los importantes logros que se alcanzaron en el aspecto jurídico, principalmente en las épocas de la Reforma y de la Revolución de 1910, aunque estos logros fueron más bien esfuerzos políticos que concluyeron en determinados avances en el sistema legal, de aquellos movimientos políticos surgieron los principios fundamentales que identifican al pueblo mexicano, como los principios de libre autodeterminación de los pueblos y la no intervención, esgrimidos por el gobierno de Juárez, así como los Derechos sociales dispuestos en la Constitución de 1917.

La política en nuestro país, –como lo demuestra la historia– ha precedido lo jurídico, los grupos políticos en el poder, se han valido del Derecho para llevar a cabo sus finalidades, dice Eduardo Novoa Monreal en su libro, El Derecho como Obstáculo al Cambio Social: “el Derecho ve circunscrita su competencia propia a elaborar las fórmulas preceptivas concretas que traducirán la decisión política, a proporcionar la instrumentación de instituciones, esquema y ordenamiento específicos que le permite aportar su milenaria experiencia y a encuadrar las nuevas fórmulas del resto del equipamiento normativo preexistente del Estado, tanto para señalar la manera como deben dictarse válidamente como para armonizarlas en relación con todo el resto del ordenamiento jurídico.”⁴⁹

⁴⁹ Novoa Monreal, Eduardo. “El Derecho como Obstáculo al Cambio Social”. Siglo XXI. Quinta Edición. México. 1971. Pág. 93.

Dicho autor asevera, que la elaboración de preceptos concretos constituye todo un arte, en el que se aprecian tanto la utilización de muy antiguas experiencias en el manejo de las conductas humanas bajo amenaza de sanción, como la redacción apropiada de las normas necesarias.

Con la afirmación, de que la política procede a lo jurídico, y de que el poder se vale del Derecho para conseguir sus metas, no queremos decir que la misma política tenga mayor valor social que el Derecho, ni que la política sea un concepto y una acción negativa para la sociedad; por el contrario, una política fundada en el deseo del beneficio social, tiende a crear las normas que ayuden a conseguir tal beneficio.

La política trata de realizar lo necesario para lograr el bien común, tomando el concepto “política” a partir de una consideración científica y filosófica, y no a partir del concepto peyorativo que muchos en nuestra sociedad tienen de ella.

“La política no es ciencia especulativa sino disciplina práctica: síntesis de idea y acción que se propone a resolver a base de actos vividos y no meramente representados, los problemas que plantea el poder público, diariamente, en toda comunidad organizada como Estado. Una teoría que nada tiene que ver con el poder público, como una concepción del Estado que prescinde del poder político, se parece a un barco sin velas ni hélices, sin capitán, ni tripulación, o a un ejército sin armas y sin jefes. No pasan de ser abstracciones o utopías.”⁵⁰

⁵⁰ Preciado Hernández, Rafael. “Ensayos Filosóficos, Jurídicos y Políticos”. Jus. Primera Edición. México. 1977. Pág. 221.

“El fin de la política es el mismo fin del Estado y, por consiguiente, del poder público: realizar el bien común. Es decir: asegurar el progreso material, intelectual y moral de un pueblo; establecer el orden o la estructura de sus actividad de acuerdo con la justicia, garantizando la eficacia de este orden mediante una legislación y un régimen político adecuados, mantener la paz social, que no es otra cosa que el imperio del Derecho; y en general, establecer el ambiente en el que cada uno de los particulares encuentre máximas oportunidades para realizar su personalidad.”⁵¹

La política es la actividad que los hombres desarrollan, en el manejo de las cosas públicas y, para tal efecto, se deben tomar en cuenta las circunstancias económicas sociales y culturales que rodean el momento histórico, persiguiendo el bien común.

El bien común consiste, en buena parte, en descubrir a través de la perspectiva histórica de un pueblo los vínculos naturales y culturales que lo unifican, los elementos básicos, de su nacionalidad y de su destino como grupo social humano, así como en asegurar las condiciones que hagan posible en la realidad el funcionamiento eficaz de un poder público que gobierne de acuerdo con aquellas directrices nacionales y ese destino histórico. No es posible realizar el bien común de un pueblo desde el poder, ignorando su historia o atacando sus vínculos nacionales. Porque esto implica su destrucción.

De la misma manera que un gobierno tiene que conducirse tomando en cuenta el sentimiento nacional, los gobernados deben de tomar una

⁵¹ Preciado Hernández, Rafael. Ob. Cit. Pág. 222.

participación activa en la construcción de una sociedad justa, democrática, igualitaria, etc., lo que representaría la conciencia de responsabilidad cívica; ya que sin ésta solo existe un estado paternalista, evidenciándose la madurez de un pueblo.

Finalmente, al hablar del sistema jurídico mexicano que rige en la actualidad, habremos de decir que éste se fundamenta en un orden constitucional, surgido del Congreso Constituyente, instalado en Querétaro en 1917, y que respecto a su representatividad, hemos hablado anteriormente, aduciendo una integración hasta cierto punto sectaria. Sin embargo, en esa Constitución, se plasmaron preceptos que reivindicaron los principios más o menos esenciales de nuestra nación, como las garantías individuales, que de alguna forma habían sido retomados de liberalismo Europeo (la propiedad privada, la seguridad individual, la legalidad, etc.); y por otra parte fue la primera Constitución que consagró los derechos sociales, otorgando con esto protección a las clases desprotegidas.

Nuestra Constitución, según nuestra opinión ha sido una de las más avanzadas en el orden social del siglo XX; pero como hemos dicho no sólo es necesario contar con un orden jurídico que otorgue las suficientes garantías a la persona, para lograr así su realización y superación en todos los sentidos, o disposiciones sociales que están encaminadas a conseguir un equilibrio social y económico; sino que es indispensable la voluntad política para conseguirlo, y en esa tarea, cualquier nación que pretenda alcanzar estadios de vida superiores, debe procurar porque en su seno se realice y defienda la democracia en todas sus formas.

La Democracia en el mundo actual, constituye una organización a través de la cual la sociedad humana, con técnicas racionales logra “auto controlar” las relaciones sociales, y crea un mundo institucional “en el cual los valores de las diversas fuerzas sociales llegan a hacerse valer en la pacífica competencia”.⁵²

La realización de la igualdad es la clave para resolver los problemas de la Democracia. Los poderes constituidos deben basarse sobre las semejanzas y no sobre las diferencias entre los hombres. Las diferentes fuerzas sociales deben tener la oportunidad de alcanzar el poder, según si sus ideales están dirigidos al progreso de la nación.

Es indiscutible que existen diversos sistemas económicos y sociales y que, por consiguiente, es necesario en cada Estado elegir cual habrá de ser el que se adopte. Si esa elección del régimen económico y social la hace el pueblo representado por su electorado, estaremos en presencia de una organización política democrática; pero si tal elección la hacen los gobernantes o un grupo faccioso adueñado del poder y se la imponen al pueblo, esa organización política es autocrática, aun cuando se disfrace con apariencias democráticas. En uno u otro caso, como se ve, la decisión o elección sobre la forma de organización económica y social que se adopte, es esencialmente una decisión política, como lo es la elección de cualquier forma general de vida social. Esto explica el porqué de la primacía de lo político en lo social, primacía que se afirma con relación a lo jurídico, y a cualquier otro aspecto de lo genéricamente social.

⁵² Enciclopedia Filosófica del Instituto Per la Collaborazione Culturale, Venecia-Roma. Citada por Rafael Preciado Hernández Ob. Cit. Pág. 204.

En cuanto al sistema político mexicano, del cual ya se ha tratado aquí su carácter eminentemente presidencialista, y todo lo que este conlleva, se ponen entre dicho la voluntad democrática en las decisiones políticas de nuestro pueblo; pero la labor de lograr una vida social democrática, no corresponde solo a los poderes constituidos, sino a todo el conjunto de hombres y organizaciones sociales que conforman nuestra nación. Al tomar todos una orientación democrática, estaremos en presencia de una madurez cívica y política, y por ende de una sociedad que determina voluntariamente su destino. Lo jurídico habrá de representar verdaderamente el conjunto de anhelos del grueso de la comunidad.

Nuestro sistema jurídico, que como ya se ha puesto de relieve aquí, se desprende de un documento fundamental, que es nuestra Constitución; está conformado por todo un cuerpo de leyes, códigos y reglamentos, legislación tradicional que surge bajo la influencia de la legislación Europea codificada.

Existe –según Novoa Monreal–, una verdadera disociación interna dentro del sistema jurídico nacional; por una parte, se conserva como un subsistema básico toda la legislación tradicional, principalmente la codificada; por otra, se incorpora una cantidad apreciable de leyes nuevas con sentido social, diferente en sentido, finalidad y hasta en su forma de aquella... Toda legislación que hemos llamado básica corresponde a la trama primordial sobre la que correspondería tejer todo el conjunto de normas de detalle que van a formar posteriormente el sistema total. Se le considera como un verdadero cimiento sistemático, que permite el crecimiento en todas las direcciones necesarias, y la ley común que ha de regir de manera general y con más amplios alcances en cualquier situación de conflicto. En esta virtud, alcanza muy alto prestigio entre

jueces, juristas y abogados, pues expresa una pretensión de plenitud y denota un grado de sistematización, de armonía dentro de sí misma y de solidez científica que pocos podrían negar. En el fondo, ella presenta el momento cumbre del desarrollo jurídico nacional. Es a partir de su existencia que pudo sostenerse que el país contaba verdaderamente con un “ordenamiento jurídico” completo.⁵³

Frente a esa legislación básica codificada se alza, en manifiesta posición de incoordinación sistemática, en numeroso conjunto de leyes nuevas con sentido social. Pero en estas no podemos encontrar ninguna de las notas que atribuyen prestigio y calidad a aquélla. Se trata de un vasto conjunto de leyes dispersas y carentes entre sí de toda organicidad. Ellas han sido dictadas bajo circunstancias de apremio político o de presión social desbordante, con el fin de resolver rápidamente un conflicto inminente o de evitar una situación amenazante. Su elaboración ha sido precipitada, no ha contado con estudios técnicos previos y las asambleas legislativas las han votado tras un debate superficial. Hay en ellas falta de la necesaria coordinación con otras leyes similares, con las que van a entrar en juego. El resultado son leyes que están ausentes de todo plan y método.⁵⁴

Frente a lo que arguye Novoa Monreal, respecto a la falta de un estudio previo, carencia de plan, método y coordinación de las leyes sociales; diremos que el valor principal de estas normas, está precisamente en el esfuerzo político de quienes las crearon; y en todo caso darles una organización, método y coordinación con otras leyes similares, corresponde, fundamentalmente a los

⁵³ Novoa Monreal, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 24.

⁵⁴ Novoa Monreal, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 25.

juristas, y a quienes vemos en el Derecho un instrumento eficaz para conseguir la justicia social.

Respecto a la legislación, y su hasta ahora inadaptación a los cambios sociales, compartimos las ideas de Novoa Monreal, quien nos dice: “el estancamiento del Derecho no es una nota intrínseca a éste. Más bien se liga con la forma en que se manifiesta históricamente el Derecho positivo en los países de legislación escrita. Pero, atendidas las dificultades que significarían un cambio en su régimen de formulación y los riesgos que ello compartiría, casi podríamos admitirlo como un defecto inherente al Derecho positivo en sí...”

... El legislador impone sus preceptos a futuro, para que aquellos sean cumplidos de modo permanente. Señala en ellos supuestos y consecuencias normativas generalmente muy detalladas. Todo esto tiene explicaciones históricas, filosóficas y teológicas... Sin embargo, toda sociedad humana y con mayor razón las que han alcanzado un nivel cultural apreciable como son aquellas que cuentan con un Derecho relativamente desarrollado, tiene una movilidad. La sociedad está sujeta a cambios de muy variada naturaleza, algunos condicionados por circunstancias externas a ella misma y otros originados dentro de su propio seno... Esta movilidad hace inevitable que los esquemas basados en normas rígidas vayan desconectándose cada vez en mayor medida de las realidades sociales a las que esas normas deben ser aplicadas.”⁵⁵

En este orden de ideas, los legisladores en México, que significativamente la mayoría de ellos han pertenecido a una corriente política, que se ha mantenido en el poder en las últimas cinco décadas; y por ende como miembros de esta corriente deben actuar conforme a esta convenga; son personas que llegan a esta

⁵⁵ Autor Citado, Ob. Cit. Págs. 33, 35 y 36.

posición, no por sus conocimientos en el área legislativa, sino por una decisión política; aunque tenemos que decir que dentro de esa corriente política, han existido y existen hombres con un ideario verdaderamente comprometido con los principios nacionales y con las causas de las grandes mayorías, defendiendo en las cámaras disposiciones que procuran el beneficio social. Podría pensarse – expresa Novoa Monreal– que un legislador atento a las transformaciones sociales y ágil en su elaboración preceptiva, podría evitar el desequilibrio entre la ley y las circunstancias siempre nuevas, insospechadas y aun insospechables, dictando nuevas normas que tuvieran por finalidad poner al día las reglas caducas, para mantenerse siempre un Derecho fresco y actualizado. Pero, en la realidad práctica no existe ese legislador atento y ágil, y los juristas, sobre quienes también podría estimarse que pese a la responsabilidad de cobrar conciencia del problema y de adoptar las medidas apropiadas para solucionarlo, no lo percibe, razón por la cual no se inquietan por estimular al legislador, ni, mucho menos, por darle colaboración técnica. Falta percibir esa vertiginosa marcha del acontecer social dentro del mundo de hoy... El Derecho, salvo mínimas y en su mayor parte irrelevantes modificaciones parciales, no ha acusado manifiestos cambios... En general, siguen subsistentes los mismos esquemas jurídicos, las mismas instituciones, las mismas formas de expresar y aplicar el Derecho. En esta forma no es extraño que los juristas, por sus trasnochadas teorías, conceptos y formulaciones, sean mirados por la generalidad de los demás seres comunes como especímenes de una fauna en vías de extinción y, en todo caso, cada día menos decisiva en el curso de la vida social, en tanto juristas.

Nuestra legislación adolece, de esa circunstancia de no adaptarse a los cambios sociales, dentro de un mismo ordenamiento jurídico, existen leyes que

se contradicen, otras obsoletas y otras que se han quedado rezagadas en el dinamismo de las instituciones sociales, ejemplo de esto es el conflicto entre normas, objeto de nuestro estudio.

CAPÍTULO IV

Fundamento Jurídico de la Ley Federal

Después de haber recogido las ideas de varios juristas y expresado algunos juicios propios, respecto al carácter social del Derecho y las normas jurídicas; nos corresponde ahora, establecer el fundamento jurídico de la Ley Federal, misma que se encuentra insertada en todo ordenamiento jurídico que rige las relaciones de Derecho en nuestra sociedad. Habrá que decir, que a todo ese sistema de leyes, códigos, reglamentos, etc. basado en la Constitución, se le da una característica de Derecho Vigente; planteando así, la positividad del mismo, es decir, una serie de normas de las cuales se espera su cumplimiento, y de no ser así el estado se vale de su facultad coactiva para conseguirlo. La realidad jurídica y social de esta situación, ya la analizamos en el subcapítulo anterior; por lo que solo nos reduciremos a aceptar su existencia y mostrar su fisonomía.

En el sistema jurídico mexicano, como en todos los que se rigen por elementos constitucionales, las normas jurídicas se estructuran jerárquicamente. Kelsen, afirma que un conjunto de normas constituye una unidad, un sistema o un orden, cuando todas ellas tienen como fuente común de validez una norma única, que se convierte así en la norma fundamental ya que sirve de soporte o de base a todo el conjunto de normas. “El análisis del Derecho, que revela el

carácter dinámico de este sistema normativo, así como la función de la norma fundamental, revela otra peculiaridad del mismo Derecho: éste regula su propia creación en cuanto una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma. Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera. La relación entre la que regula la creación de otra y esta misma norma, puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación, siendo estas figuras de lenguaje de índole espacial. La norma que determina la creación de otra, es superior a esta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra, en mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía, de diferentes niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de la de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal regressus termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.⁵⁶

De tal situación se desprende –como lo acepta y practica el orden jurídico mexicano–, que la constitución es la norma fundamental y disposición legal que le da validez a todas las demás normas.

La Constitución es el fundamento del Estado, y es el asiento del orden estatal porque es la norma que regula la elaboración de las leyes; ella señala las

⁵⁶ Kelsen, Hans. Ob. Cit. Pág. 146.

condiciones y los procedimientos a que se debe ceñir la creación de las normas generales, en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas.

La Constitución, en un sentido estricto, es norma de normas, ya que regula la forma como deben ser creadas las normas ordinarias. Con todo, en un sentido amplio, esta norma fundamental también regula el contenido de las leyes; por lo dicho podemos distinguir varias clases de normas: las que son consideradas como fundamentales y las que son ponderadas como ordinarias pueden ser generales o abstractas o individualizadas.

Queda establecido pues, que existe un orden jerárquico, lo que hace que haya normas jurídicas de diverso rango.

El orden jurídico –dice García Maynez– es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un doble papel: en relación con los que están subordinados, tienen carácter normativo; en relación con los supraordinados, es acto de aplicación. Todas las normas (generales o individualizadas, abstractas o concretas), poseen dos caras. Si se las examina desde arriba, aparecen ante nosotros como actos de aplicación; si desde abajo, como normas.⁵⁷

El orden jurídico normativo –continúa diciendo el mismo autor– de cada sistema de Derecho se compone de los siguientes grados:

⁵⁷ García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" Porrúa. Vigésimo Sexta Edición. México. 1977. Pág. 85.

1. Normas constitucionales.
2. Normas Ordinarias.
3. Normas reglamentarias.
4. Normas individualizadas.

Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refiriéndose a situaciones jurídicas concretas... Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por las normas de índole general. Algunas veces, sin embargo, una norma individualizada puede contraerse incondicionada por otra del mismo tipo, como ocurre por ejemplo, cuando una sentencia se funda en un contrato.⁵⁸

La disposición fundamental que prevé un orden normativo jerárquico, la encontramos en el artículo 133, que establece:

Artículo 133. “Esta Constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.”⁵⁹

Dos principios de gran importancia contienen este artículo:

⁵⁸ García Maynez, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 85.

⁵⁹ García Maynez, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 85.

1. La Constitución federal es la ley primaria y fundamental.
2. Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados, constituciones y leyes locales, etc.) en su expedición y aplicación deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales. En otras palabras, para que nazca y viva cualquier ley (federal o local), para cualquier disposición o acuerdo administrativo tengan plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean legales tienen antes y sobre todo, que encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen pues, dos grados superiores de nuestra jerarquía normativa, a saber:

1. La Constitución Federal.
2. Las Leyes Federales y los Tratados Internacionales.

En esta virtud es claro, que las leyes federales, tienden a aplicar las disposiciones que establece la ley fundamental.

CAPÍTULO V

Ley Federal y Ley Municipal.

Las leyes son la guía de la conducta de las autoridades y ciudadanos: en nuestro tema sobre todo, las disposiciones contenidas en las leyes fiscales son rígidas para efectos de la obligación tributaria, pero son adaptables, flexibles /o

actualizables, en cuanto al contenido anual de las mismas, como el derecho, la ley tiene que adaptarse a las circunstancias del momento, buscando la eficacia de la norma, pero también la justicia social; aunque es necesario considerar que la creación de normas en nuestro país enfrenta una serie de trabas y anquilosamientos, precisamente por las condiciones y circunstancias de tipo político que influyen en la elaboración de normas fiscales, a saber, la descomposición política, los intereses de grupos del poder del capital, los intereses cupulares de los partidos políticos, la globalización de la economía, entre otros factores que juegan en el momento de crear las leyes fiscales.

Elemental en la creación de la ley fiscal es la planeación administrativa, dice Omar Guerrero: “la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. La administración pública - caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad.”⁶⁰

En la moderna gestión de la administración pública, se requiere más que nunca precisamente de los argumentos que señala el mencionado autor, es decir, planteamientos e iniciativas claras por parte de los órganos de la administración pública, se dice Poder Ejecutivo, y por otra parte un trabajo democrático, responsable y funcional del Poder Legislativo que es el encargado formal de la creación de las leyes.

⁶⁰ Omar Guerrero; “Principios de la Administración Pública” UNAM, México D.F. 2007, Pág. 6.

La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado encuentre las opciones más adecuadas para el cumplimiento de sus obligaciones en materia tributaria, sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para dar continuidad y desarrollar a la sociedad, una de esas acciones es precisamente la facultad de iniciar, discutir y aprobar las leyes, que en un marco actual y moderno debe estimular la responsabilidad y participación de la ciudadanía, para obtener mejores resultados, un ejemplo de cómo se deben realizar las nuevas políticas públicas entorno a la creación de las leyes federales y municipales, es organizando foros de consulta de manera anual porque de manera anual, se elaboran las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos.

No vemos en el futuro una mejoría de la política financiera del País, si no se atiende al diálogo y al debate bajo el principio de una gobernanza sana, que nos permita alcanzar los proyectos de nuestro País; en suma en la realidad que se presenta en éstos momentos las condiciones financieras externas, la disminución del precio del petróleo, las presiones internas y externas sobre la moneda, nos exigen el cambio de un modelo de expresión política unilateral de los distintos niveles de gobierno, hacia una política participativa, tanto para elaborar las leyes de ingresos, como para elaborar el presupuesto de egresos, identificando e establecimiento de los tributos que no repercutan negativamente en el desarrollo económico y en la inversión productiva, creando los impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales que ofrezcan un panorama alentador que no coloquen a la sociedad en una camisa de fuerza que impida el desenvolvimiento individual y colectivo, de todos y cada uno de los mexicanos.

Debemos considerar también fundamental, la promoción de un gasto público responsable, funcional y eficaz. Donde la erogación de los recursos, la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto de ingresos y egresos, sea valorado y/o evaluado de forma que nos permita reconocer lo positivo o negativo de cada contribución; así como los buenos o malos resultados de la aplicación de los egresos del Estado, poniendo énfasis.

La Ley de ingresos necesita realizarse en un marco de eficacia y apegados a las realidades tanto físicas, como financieras construyéndose formalmente, a través de la consulta ciudadana y de una buena asesoría de personas que conozcan y sean competentes para saber dónde y cuándo hay que cobrar contribuciones; porque en éste sentido sabemos que en todos los órdenes del trabajo legislativo, independientemente de los negativos que ya hemos comentado, cada uno de los legisladores en su mayoría son totalmente inexpertos e ignorantes de la política fiscal; por eso es necesaria la consulta pública y la contratación de los mejores expertos para asesorar el trabajo legislativo.

La política fiscal debe organizarse como un proceso contínuo y permanente de negociación entre sociedad y gobierno, donde debe de ser escuchada la opinión pública, en opiniones tan fundamentales y sencillas, como la que estamos haciendo en éste momento para mejorar la vida de los Municipios y de la Federación toda. En éste orden de ideas también es preciso esforzarnos en encontrar un modelo económico que se ajuste a las condiciones sociales, económicas y políticas de la mayoría de los mexicanos, tomando en cuenta nuestra historia, nuestra cultura, nuestras tradiciones etc., pero que efectivamente sea un modelo que se ajuste al panorama nacional.

Dice Victor L. Urquidi: “la política fiscal, es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al endeudamiento interno y externo del estado, y a las operaciones de la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado.”⁶¹

Durante los últimos años hemos visto, cómo se han confrontado políticas fiscales de conceptualización muy distinta, a partir de las políticas públicas de los grupos en el poder; pero nunca hemos visto en los hechos, una aplicación de instrumentos financieros que hagan viable el pago de contribuciones y la aplicación de recursos presupuestales en el gasto público, las políticas de los gobiernos en turno, expresan principios caprichosos y recetas de respuesta a una situación económica que no es la nuestra y escuchamos en los medios de comunicación, que ahora manejan las finanzas públicas del País, los del grupo de la universidad de Harvard o los del grupo de la universidad de Yale, o los Chicago Boys, pero seguimos en crisis.

CAPITULO VI

Breve Análisis de la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Ley de Hacienda Municipal.

La Ley de ingresos, es un instrumento jurídico que le permite al País, Estado o Municipio, contar con los fondos o recursos económicos necesarios y

⁶¹ Victor L. Urquidi. “La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina”. Selección de Héctor Assael, Ensayos de Política Fiscal, México 1975, pág. 46.

suficientes para su desarrollo, pero se requiere de talento, imaginación y preparación, para conocer cuales serás las mejores formas de allegar esos recursos sin que se perjudique a los principales sectores de la sociedad.

La Ley de Ingresos para el 2016, señala en lo que a nosotros nos interesa:

“**Artículo 1o.** En el ejercicio fiscal de 2016, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	Millones de pesos
TOTAL	4,763,874.00
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (1+3+4+5+6+8+9)	3,102,440.30
1. Impuestos	2,407,716.70
1. Impuestos sobre los ingresos:	1,249,299.50
01. Impuesto sobre la renta.	1,249,299.50...”

Gráfica 1ra.⁶²

Esta Ley de ingresos se elabora de una forma más que administrativa y científica, atendiendo a las circunstancias políticas, lo cual no es necesariamente negativa sino coyuntural, la manera de generar impuestos y colocarlos en la ley, debe atender a las necesidades de igualdad y justicia social; pero el grave

⁶²Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, fecha de su publicación, 18 de noviembre del 2015, México, Pág. 1

problema es nuestro sistema político, que le da las facultades fiscales a los legisladores y esto significa que las decisiones se toman en contubernio de las cúpulas partidistas, que procuran más sus intereses de partido, y no, al bienestar social.

Las exenciones más altas en el pago de impuestos se las otorgan a los empresarios de más alto capital, lo que afecta a los ingresos del Estado mexicano, y por otra parte a la clase media, casi nunca les dan ese beneficio, casi siempre esta clase es contribuyente cautivo (38 millones de contribuyentes cautivos, según la página web de la Secretaría de Hacienda). Como empleado público, como profesionista, como ejecutivo empresarial, etc. El reto es que la Ley de ingresos sea en la realidad un instrumento financiero que provoque un cambio en la estructura social, y precisamente aquí estamos promoviendo una forma solidaria de atender las necesidades sociales, la autogestión y la participación ciudadana.

Lograr la conciencia social sigue siendo una de las tareas a las que hay que seguir apostándole, es la mejor forma de hacer ciudadanía y puede ser una palanca para el crecimiento económico y social, por lo que la Administración Pública la debe seguir impulsando e instrumentando su existencia en la planeación, la que es fundamental en un manejo exitoso de las finanzas públicas, eliminemos pues las obsoletas y nefastas formas de hacer política fiscal, que dejen de ser ocurrencias de coyuntura, para generar políticas públicas de largo plazo que promuevan la equidad en la creación de los tributos públicos.

Miguel Székely en su artículo “Hacia una nueva generación de política social” nos comenta: “La idea central en la nueva estrategia es que en México la pobreza y en general, los rezagos sociales, son causados por la elevada

desigualdad en posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población”.⁶³ Como ya lo advertimos anteriormente se requiere conciencia social y responsabilidad para con la comunidad en que vivimos, luchar contra el egoísmo y la avaricia, aunque todos sabemos que el mercado, el capital y el dinero no tienen conciencia, es por ello que las instituciones del Estado deben tener como premisa fundamental en la creación de las contribuciones y en el presupuesto de egresos, el apoyo a los que menos tienen y mayor carga fiscal a los más ricos, en este sentido ya dimos nuestra opinión y no es aquí el espacio para versar de mayor manera sobre el tema.

A partir de un buen análisis del quehacer administrativo, podemos decir que el Estado no es fuerte sólo porque posee capacidades sobre la sociedad civil, lo es si, además, tiene capacidades burocráticas, administrativas, si la estabilidad de sus cerebros no está sujeta a los vaivenes políticos. El gobierno debe de demostrar que se puede disminuir de forma importante el desperdicio de recursos públicos y sancionar con celeridad cualquier acto de corrupción, así como incrementar de forma contundente y generalizada la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Una mejor asignación del gasto público que hoy tiene el gobierno haría ya, sin necesidad de más recursos, un país más productivo, equitativo y justo.

El presupuesto de egresos de cualquier nivel de gobierno en México debe ser un presupuesto responsable, inteligente y dinámico, en base a cinco principios:

Primero.- Los recursos son de los ciudadanos, no del gobierno.

⁶³ Miguel Székely, “Hacia una Nueva Generación de Política Social”, Russell Sage Foundation, 2002, pág. 1

Segundo.- El gasto de gobierno debe aumentar claramente el bienestar de los ciudadanos y ser visto como un derecho, no como un arreglo clientelar.

Tercero.- El sistema fiscal no debe recaer sobre los que siempre pagan y debe buscar tasas más competitivas para los que más ganan.

Cuarto.- Privilegiar el gasto que va a generar mayor rentabilidad en el futuro.

Quinto.- Escuchar a los ciudadanos en el momento que se está elaborando el presupuesto.

Este último principio es fundamental, porque da gobernabilidad; cuando el ciudadano es tomado en cuenta en la toma de decisiones, regularmente se conforma y se adapta al ejercicio del presupuesto, sobre todo cuando juega en sentido positivo el bono demográfico, esto es, un mejor uso del gasto público cobra más sentido frente a la oportunidad histórica que tiene México en los próximos 60 años, donde la mayoría de la población seguirá estando en edad de trabajar, dado que el número de niños es porcentualmente más bajo que en el pasado y el de gente mayor aún pesa poco. Cuando un país aprovecha su bono demográfico, sus Instituciones bien arraigadas y por lo tanto su madurez, puede convertirse en un país desarrollado. Esta reflexión nuevamente nos lleva a soportar nuestra tesis de privilegiar la participación de los contribuyentes en el destino que deben tener sus contribuciones y a esta razón agregar el ejercicio pleno de los derechos de tercera generación, es decir los Derechos Humanos; porque es indispensable que los gobiernos de cualquier nivel, reconozcan y entiendan la importancia de la aplicación transversal de estos derechos, desde su enseñanza hasta la ejecución de políticas públicas que privilegien su respeto y ejercicio, buscando siempre el bienestar social. una forma de manifestarse era la confrontación, con los contenidos de los temas transversales, que considera al

servicio de una sociedad preocupada por transmitir valores que la conduzcan a conseguir un tipo de relaciones entre las personas y entre los pueblos que hagan posible la paz, que proporcionen las mismas oportunidades a las personas, sea cual sea su sexo, que consigan el mantenimiento de una población sana, que permita un desarrollo pleno y satisfactorio de todos y cada uno de los ciudadanos, que potencien los valores morales, políticos y cívicos.

En este sentido, la potencialidad de los temas transversales de recuperar el debate, sobre qué contenido es el realmente relevante para un ciudadano, en una sociedad democrática, justa y solidaria, como la que se preconiza desde las grandes declaraciones, como la Carta de los Derechos Humanos, las diversas conferencias intergubernamentales sobre salud, medio ambiente, finanzas públicas, etc., y las propias constituciones de los estados democráticos. Los temas transversales pueden convertirse en una enseñanza episódica y de escasa relevancia, o por el contrario, pueden significar una reactualización y fortalecimiento de todos los contenidos y no sólo de los hábitos, valores y actitudes, sino también los procedimientos y contenidos del trabajo de la administración pública; así como de académicos, funcionarios, servidores públicos, tenemos que hacer de los Derechos Humanos y su efectividad y/o eficacia, una manera de vivir, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya prioriza la práctica de los Derechos Humanos en todos los aspectos; pero sobre todo en la actividad gubernamental obligatoria como las relativas a prevenir, investigar y sancionar cualquier violación a los derechos y libertades, así como a restablecer el derecho y a reparar los daños ocasionados por la violación. Estas obligaciones se han incorporado recientemente en el artículo 1º de la Constitución mexicana y ha propiciado cambios trascendentales en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, aceptándose como obligatorio para los jueces el "control difuso de

convencionalidad". La oportunidad de lograr un Estado de Derecho basado en el respeto a los derechos humanos; pero, en garantizar la gobernanza abriendo los cauces para un gobierno abierto, puede ser el mejor síntoma para conseguir también un régimen fiscal más justo, proporcional, igualitario y desarrollador.

CAPÍTULO VII

La Hacienda Pública Municipal.

Ha sido ampliamente expuesto en diversos foros que la reforma al artículo 115 constitucional tuvo como propósito revertir la tendencia centralizadora de las últimas décadas para asegurar el desenvolvimiento del Municipio, tanto del aspecto político como administrativo; pues sin la decisión de convertirlo en la célula gubernamental básica no sería posible alcanzar los objetivos del plan nacional del desarrollo.

Dicha reforma puso atención a un aspecto fundamental que si bien no pasó inadvertido al congreso constituyente de 1917, no llegó a ser resuelto por él en forma satisfactoria: el de estructurar y fortalecer la Hacienda Pública Municipal. La libertad del Municipio para administrar libremente su hacienda no pasaba así de ser una declaración bien intencionada pero teórica, carente de los elementos esenciales para convertirse en realidad y consecuentemente, incapaz de apoyar la autosuficiencia económica, la libertad política del Municipio.

El nuevo texto del artículo 115 constitucional contiene disposiciones que garantizan, por una parte la libre toma de decisiones por la comunidad de satisfacer las necesidades colectivas según su propia apreciación de prioridades

y la otra, la disponibilidad, sin subordinación, de los recursos económicos necesarios para la consecución de tal finalidad.

En la aprobación del presupuestos de egresos se concreta la voluntad del ayuntamiento sobre los conceptos de gastos que se puedan realizar, con ello se otorga, y no sólo se afirma, la autonomía de gestión y libre administración de la Hacienda Pública, por parte de la autoridad municipal, la cual no tiene más límite que en el monto total de sus recursos disponibles.

La determinación de tales recursos disponibles puede depender del propio ayuntamiento que racionalmente, deberá proveerse de la información necesaria para ese propósito; pero parece más lógico que si los ingresos municipales se establecen por las legislaturas sean estas o los Gobiernos de los Estados, que disponen de la información económica de conjunto, los que den a conocer a los ayuntamientos los montos máximos de disponibilidades para que estos puedan presupuestar.

El establecimiento de ingresos de los municipios corresponde a la legislatura de los Estados. Así se establece el primer párrafo de la fracción IV inciso c), del artículo 115 constitucional y se reitera en su último párrafo que concordantemente dispone que “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.” En términos similares lo ordenaban en el texto original del

precepto que se comenta. La razón deriva de la necesidad que toda contribución debe ser establecida por la Ley (artículo 31, fracción IV de la Constitución Política) y los Municipios carecen de facultades legislativas por lo que ha sido necesario acudir al órgano inmediato dotado de dicha facultad como lo es la legislatura. Sin embargo, los ayuntamientos pueden y deben ser parte activa en el proceso legislativo. Las Constituciones Estatales consignan que los Ayuntamientos puedan iniciar leyes ante el Poder Legislativo del Estado y en algunos textos se restringe esta facultad de iniciativa sólo a los aspectos que atañen al régimen Municipal; pero nada puede estar más directamente ligado a tal régimen que lo relativo a los ingresos Municipales.

En materia de ingresos el constituyente permanente adoptó la decisión de destinar determinados ingresos para cubrir los presupuestos municipales, tales ingresos son: las contribuciones que establezcan los Estados sobre diversos aspectos de la propiedad inmobiliaria, las participaciones Federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio.

El inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional señala textualmente que los Municipios “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 del valor de los inmuebles”.

Varios puntos de interés surgen del párrafo transcrito pues a pesar de su claridad circulan diversas versiones derivadas de las malas costumbres de referirse a disposiciones legislativas sin consultar cuidadosamente su texto.

Un primer punto está constituido por la aseveración de que la propiedad inmobiliaria es ahora fuente tributaria “exclusiva” de los Municipios y que toda contribución que recaiga sobre dicha propiedad o alguna de sus manifestaciones es necesariamente Municipal.

El texto transitorio, si bien no otorga la “exclusividad” de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria a favor de los municipios, si limita facultad impositiva, de los Estados ya que estos no podrán establecer gravámenes sobre dicha propiedad para cubrir gastos estatales; pues todas las que se establezcan sobre dicha propiedad, serán percibidas por los Municipios.

Otro punto que ha sido materia de comentarios es si los Estados pueden mantener o establecer como ingresos estatales, la tasa o impuestos adicionales que se determinen como base en las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Está muy generalizado en los Estados de República el empleo de estos ingresos adicionales que frecuentemente se destinan a fines específicos como son los subsidios a la Universidades, a educación en general, a industrialización o a otros propósitos. La característica de tales tasas o impuestos adicionales es que se determinan como una proporción o tanto por ciento de un impuesto principal en relación con el cual se aplican. En el fondo, no son sino aumento de la tasa del impuesto principal aunque exista tendencia a considerarlos, tanto por los legisladores como por los tribunales, como impuestos separados y distintos del principal. Cualquiera que sea la consideración que se les dé, a estos gravámenes cuando recaigan sobre propiedad inmobiliaria, no pueden ser conservados por los Estados, para formar su propia Hacienda ya que el precepto constitucional señala que los Municipios

“percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales”. Sobre la propiedad inmobiliaria.

Se ha discutido también si los Derechos del Registro Público de la Propiedad por la inscripción de títulos de propiedad de bienes inmuebles o gravámenes sobre los mismos pasarán a formar parte de la Hacienda Municipal. En primer lugar la creación o mantenimiento de registros de la propiedad no es de los servicios públicos, que tendrán a su cargo los Municipios, pues no está comprendido en numeración de la fracción III del artículo 115. En segundo lugar los derechos de propiedad inmobiliaria no son contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sino prestaciones que se presta el Estado, en consecuencia, tales derechos, que también tienen el carácter de contribuciones quedan en beneficio del prestador del servicio.

Un último en relación con el tema que se viene tratando es el relativo a catastro. Se ha aducido razonablemente que catastro no tiene como función exclusiva la valoración de inmuebles para fines del Impuesto Predial, sino que realiza otras funciones para fines diversos como lo son la identificación y medición de predios para propósitos de establecer el aprovechamiento óptimo del suelo, para fines de desarrollo urbano, etc.; a ello se agrega la consideración práctica que los servicios catastrales son altamente tecnificados y costosos por lo que, en general los Estados se inclinan a conservarlos como servicios propios y no transferirlos a los Municipios.

No se ve objeción a estas consideraciones, pero hay un aspecto de especial importancia en materia de catastro que pueden poner en peligro la eficacia hacendaria en la aplicación de la reforma constitucional; los valores

catastrales en la mayor parte de los Estados se encuentran seriamente desactualizados y ni remotamente reflejan los valores reales de los inmuebles, sobre todo cuando estos han sufrido fuertemente incrementos nominales, propios de una época inflacionaria. Será imperativo que los Estados se ocupen de actualizar valores catastrales, incluso como lo vienen haciendo algunas entidades por la aplicación general de coeficientes de incremento fijados anualmente por el legislador o alternativamente, utilizar otros valores como base del impuesto predial.

El artículo 115 constitucional en el segundo párrafo de la fracción IV, señala que las leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los derechos que deriven de las prestaciones de servicios públicos que los Municipios tengan a su cargo, no debiendo conceder exenciones en relación a las mismas. En la legislación federal, existieron disposiciones que limitaban la facultad de los Estados para establecer contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria. De esta manera se reducía el campo impositivo de los Estados, con el consiguiente problema al disminuir parte de ingresos importantes para la Hacienda Estatal.

La protección de hoy se establece para los Municipios, incluye tanto el ámbito federal, como el de las propias leyes locales las que no tienen posibilidad de establecer exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales o de Instituciones Públicas o Privadas.

A fin de cumplir estos requerimientos del texto o constitucional en la legislación federal, se ha procedido a promover las reformas necesarias, en

materia del impuesto federal sobre adquisiciones de inmuebles se ha propuesto la supresión de exenciones y sólo se ha conservado la referente a bienes de dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios, que es la misma que establece el texto constitucional.

Los bienes de dominio público de la federación se encuentran señalados en amplias enumeraciones contenidas en la ley de bienes nacionales. Entre ellas, destaca la mención de que son bienes de dominio público descentralizados o autónomos. (Artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales). Ello pone fin a largas gestiones de los Estados para que se le permitan gravar con el mismo impuesto predial a organismos descentralizados de la federación ahora la exención esta concedida constitucionalmente.⁶⁴

Siguiendo el orden de numeración, un segundo concepto de ingreso de los municipios está constituido por las participaciones federales. La importancia de este ingreso para el conjunto de Municipios de cada Estado. Las participaciones Federales sobre ciertos gravámenes se han consignado desde muchos años, tanto en la Constitución Política como en la Legislación sobre impuestos.

La Ley de Coordinación Fiscal, vigente a partir de 1980, generalizó el sistema de reparticiones, buscando como objetivos el fortalecimiento de las Haciendas Públicas, tanto de los Estados como de los Municipios, la armonización de los sistemas tributarios de los tres niveles de Gobierno, y el asentamiento de las bases para la colaboración de Estados y Municipios en las tareas de administración fiscal.

⁶⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley General de Bienes Nacionales”, Artículo 3, última Reforma publicada 2016, pág. 2.

Antes dicha ley de coordinación fiscal había numerosos e importantes impuestos federales en los que no se otorgaban participaciones, así nunca se pensó en hacerlo en los impuestos al comercio exterior y algunas sugerencias de las convenciones nacionales fiscales para que participaran en el impuesto sobre la renta nunca fueron atendidas (salvo al caso del impuesto al ingreso global de los contribuyentes menores, de poca significación recaudatoria). Se consideraban que había ciertos impuestos que, por sus características, debían o podrían ser compartidos y otros que por sus cualidades intrínsecas deberían ser aprovechados exclusivamente por la federación para que un impuesto federal fuera o no participable, se pretendía seguir ciertos criterios “cualitativos” pero tales criterios nunca fueron homogéneos ni se aplicaban en forma consistente.

La Ley de Coordinación Fiscal consideró que no trataba de una cuestión cualitativa, sino cuantitativa; que no existían razones válidas, salvo las puramente recaudatorias, para otorgar o negar participaciones en cada gravamen y que el problema radica básicamente, en compartir recursos fiscales de la Federación con los Estados y Municipios. Se llegó así a la conclusión de que las participaciones a esos dos niveles de Gobiernos, no necesariamente deberían ser de este o aquel impuesto, sino que la solución consistía simplemente, en fijar la proporción que la recaudación de todos los impuestos federales debería corresponder Estados y Municipios.

Con esta idea generalizada se tenía un efecto: simplificándose el procedimiento, se fijaron porcentajes sobre el conjunto de impuestos federales para formar fondos de participaciones que se distribuirían entre Estados y Municipios, terminaron las discusiones sobre si procedía entregar participación

sobre uno u otro impuesto de la federación o si debía aumentarse la proporción de la misma, y el sistema permitió a los Estados y Municipios obtener incrementos considerables en sus ingresos por participaciones.

Conforme a la ley, los Municipios reciben el 20% como mínimo de las participaciones que perciben los Estados a través de los fondos; general y financiero complementarios de participaciones.

Otra vía aunque menos significativa cuantitativamente, la constituye los ingresos que distribuyen exclusivamente entre los Municipios y que derivan del fondo de fortalecimiento Municipal.

La distribución de los recursos mencionados se lleva a cabo entre los Estados de acuerdo con las fórmulas que establece la ley, y entre los Municipios conforme a los porcentajes que las legislaturas deben establecer para los correspondientes Municipios.

Es punto de constante cuidado de la federación como de los Estados, que los Municipios reciban puntual e íntegramente las cantidades que les corresponda, para lo cual se les informa periódicamente el monto de las participaciones que se liquidan a favor de los Estados. La demora en el pago de participaciones dará derecho al Municipio a exigirle a la Entidad morosa intereses a la tasa de recargos que establece la ley para los casos de pago a plazo de contribuciones. Adicionalmente en caso de incumplimiento de un Estado, la federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hará una entrega de sus participaciones directamente a sus Municipios descontándolas del monto que corresponda al Estado.

En diversas medidas de conjunto a desarrollar en la Hacienda Municipal, sería obligatorio hacer referencia a los ingresos de servicios públicos municipales a que se refiere el inciso c), de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

CAPÍTULO VIII

Ley Fiscal, Impuestos y Participación Ciudadana.

Queda claro en este trabajo la importancia histórica, filosófica, científica y social respecto del concepto de “LEY”; lo cual fortalece y le da marco e intención metodológica a nuestra propuesta, que antes que cualquier objetivo, pretende tener como asidero principal el Estado de Derecho, sin el cual cualquier esfuerzo democrático es ineficaz por no decir irrelevante.

En nuestro sistema tributario las definiciones son buenas, pero no suficientes para hacerlo eficiente y progresista, porque nuestro sistema recaudatorio más que deficiencias técnicas está condicionado por el sistema político y social que avasalla cualquier esfuerzo en la administración fiscal; entendiendo que los presupuestos y las leyes de ingresos se arman en interés de los Partidos Políticos y no de acuerdo a sustento científico con miras a resolver los problemas del gasto público que le corresponde realizar al Estado mexicano; sin embargo pasemos a revisar algunos conceptos y argumentos y el origen de los impuestos, tomando en cuenta que el antecedente y definición de la LEY, quedo bien explicado desde nuestro punto de vista.

Montesquieu a mediados del siglo XVII apuntaba que “el impuesto es la porción de los bienes que cada ciudadano da al Estado para tener seguridad sobre los que le quedan y para gozar de estos más placenteramente”⁶⁵

El impuesto es una medida del Estado para allegarse de fondos que le permitan cumplir con sus obligaciones constitucionales pero también es una manera de hacer políticas de Estado es una acción de las burocracias y de los partidos políticos para ganarse adeptos, pero sin una planeación a largo plazo que organice en los hechos los recursos públicos.

Según Lucien Mehl en su trabajo sobre El Régimen Fiscal del Estado, dice que: “el impuesto puede definirse como una prestación pecuniaria, exigida a las personas físicas o morales de derecho privado o de derecho público de acuerdo con su capacidad tributaria, autoritariamente a título definitivo y sin contrapartida determinada, con la finalidad de cumplir las cargas públicas del Estado y de las demás colectividades territoriales o de una intervención del poder público”.⁶⁶

Para nuestro orden regulatorio fiscal, en el Código Fiscal de la Federación se establece: “Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este

⁶⁵ Harol J. Laski. “El Liberalismo Europeo”. Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pág. 133.

⁶⁶ Lucien Mehl, citado por Manuel de Juano Molochino, “Curso de Finanzas” Editorial Buenos Aires, Argentina 1995, pág. 73.

Artículo.”⁶⁷ Esas otras fracciones se refieren a Aportaciones de seguridad social, Contribuciones de mejoras, Derechos que para efectos de nuestro trabajo no conviene entrar en su tratamiento.

Entendemos este concepto de impuesto para consumo aquí necesario, de la siguiente forma:

- 1.- Los impuestos son contribuciones.
- 2.- Contienen una obligación pecuniaria en dinero o en especie.
- 3.- A cargo de personas físicas o morales.
- 4.- A quienes se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la Ley, lo cual es independiente de la voluntad del obligado.
- 5.- La exigibilidad responde colectivamente al espíritu de la Ley.
- 6.- El gravamen debe ser proporcional, es decir debe respetar la capacidad contributiva de las personas físicas o morales.
- 7.- Debe ajustarse a las normas constitucionales, a la anualidad o periodicidad y a los principios de igualdad, uniformidad y generalidad.
- 8.- Debe destinarse a satisfacer los gastos públicos.

Con estas definiciones hemos identificado como elementales a las características que observan los impuestos, sin embargo reconocemos que puede haber más, y que se pueden determinar de acuerdo a la ciencia que los estudie, pero para nosotros creemos que es suficiente en el sentido de ayudarnos de esas características, en el tratamiento que nos es necesario discernir para el

⁶⁷ Código Fiscal de la Federación, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Última Reforma Publicada 17 junio del 2016. México, pág. 1.

objetivo que perseguimos, siendo su naturaleza además un imperativo a cargo del contribuyente, entendiendo que el Derecho Constitucional, siendo derecho público nos remite al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción IV, que dice:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”⁶⁸

En este artículo de la Constitución encontramos distintas muestras de conceptos, es decir, en la primera parte se consagra la obligación ciudadana de participar en el gasto público, que en cualquier nación se presenta para enfrentar las necesidades que conlleva la actividad del Estado, en verdad los recursos pecuniarios y/o en especie son fundamentales para el desarrollo de los distintos países, la recaudación es un trabajo complejo pero también antipopular, pero es aquí donde el Estado debe hacer efectiva la sensibilidad social, y en efecto la propia norma constitucional lo estatuye, cuando plantea: “...de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” El gobierno, se dice el Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal es el responsable de aplicar políticas públicas de igualdad y justicia sociales, pero también de promover la inversión productiva y el empleo instrumentando en la planeación de las políticas fiscal y de gasto público la participación de la sociedad, promoviendo de esta manera una gestión pública moderna, en el marco de la gobernanza democrática.

El nacimiento de la obligación del pago del impuesto, se da a partir de que se realiza el presupuesto de hecho o de derecho previsto en la norma, que

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, última Reforma Publicada 27 de enero del 2016, México, pág. 32.

corresponde establecer al Congreso de la Unión, tal como lo dispone el artículo 73 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que afirma: “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: **VII...** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.”⁶⁹ En este orden de ideas, queremos citar a Berliri cuando comenta: “cualquier situación puede ser considerada por el legislador como idónea para legitimar la aplicación de un impuesto, y por tanto, cualquier hecho puede ser considerado como un acto para generar una obligación tributaria.”⁷⁰

Siempre la obligación de pagar impuestos debe contenerse en una norma jurídica o Ley para que tenga efectos jurídicos, de acuerdo al principio de existencia y legalidad, el cual puede enunciarse con la frase “*nullum tributum sine lege.*” Principio jurídico que tiene un alcance que se traduce en que debe quedar o tener su origen en un acto material y formalmente legislativo, esto es, que lo cree una disposición general abstracta e impersonal emitida por el poder legislativo. La conducta del Ejecutivo y Legislativo debe ser democrática y participativa, abriéndose a las opiniones de la sociedad civil toda, para que la propuesta de Ejecutivo y el debate del Legislativo, alcancen los consensos necesarios para la gobernabilidad y la eficacia de las políticas públicas en el ámbito financiero nacional.

Lamentablemente en la actualidad la determinación de las cuotas del impuesto, los poderes fácticos atienden más que a situaciones de justicia, a cuestiones políticas, por lo que no resulta remoto que con frecuencia se creen impuestos injustos, que lejos de alentar el pago de los créditos fiscales, se desanime al grueso de los contribuyentes, es en este momento que entra en la

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, última Reforma Publicada 27 de enero del 2016, México, pág. 49.

⁷⁰ Berliri, Antonio. “Principios de Derecho Tributario”. Ed. De Derecho Financiero, Madrid, 1964, pág.33

posible instrumentación nuestra propuesta, convirtiéndose, según las opiniones que tomamos de distintas personas encuestadas, en una importante alternativa de pago de impuestos el hecho de que se le deduzcan los donativos que se hacen a los municipios.

Actualmente los impuestos y las contribuciones tienen un destino incierto para el contribuyente, lo que ocasiona en ellos un desgano por colaborar con los gastos del Estado, mediante el pago puntual de sus créditos fiscales, más aún la determinación de esos créditos fiscales es en un gran porcentaje injusto y abusivo, porque como lo hemos dicho anteriormente las leyes no son producto de una práctica de actividades de consulta y de consenso, sino una serie de actos unilaterales de las autoridades que no se ciñen a lo que dispone: “**Artículo 26...**

“...A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación...

“...Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...

“...La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los

órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales...

“...En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley...”⁷¹

Nuestra postura es contundente en este aspecto, dígame lo que se diga la participación democrática es inexistente y por tanto incumplido una parte importantísima del proyecto constitucional, si partimos de la concepción de democracia como acción y obrar, democracia y participación son términos sinónimos y complementarios. No hay camino hacia la democracia, la democracia es el camino. Participación es una conducta del ser individual que se realiza en el ser colectivo, sin participación ciudadana, la democracia es un concepto vago y difuso, por eso es que es tan importante que en las políticas públicas del ámbito fiscal se realicen los pronunciados del artículo 26 constitucional, en este sentido corresponde a todos la vigencia de esa expresión de nuestra constitución, pero en mayor medida a los gobernantes ya que son ellos a quienes más obliga el principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley determina, y por ende la actividad gubernamental debe impulsar la colaboración social en una sana gobernanza; aunque la sociedad también debe exigir que sus opiniones sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones.

La participación ciudadana puede darse de diferentes formas y a diferentes niveles, que son medibles y por tanto comparables. La participación

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, última Reforma Publicada 27 de enero del 2016, México, pág. 20.

ciudadana es por ello un buen indicador cuantitativo y cualitativo de la democracia, lo cual también puede ser muy útil en la actividad de la Administración Pública Financiera, este sector del gobierno que maneja un área tan sensible, como es el manejo de los fondos públicos aportados por los ciudadanos, está más que obligado a la contribuyentes puedan incidir en las decisiones que realiza en prospectiva el gobierno.

Una nueva forma de gestión administrativa en la Administración Pública debe considerar que los nuevos movimientos sociales, de asociaciones ciudadanas de contribuyentes (comerciantes, empresarios, industriales, consumidores, profesionistas, etc.) pueden encontrar un lugar central en el diseño de un modelo de mayor igualdad y justicia social, pero también de desarrollo y colaboración en términos de la política impositiva, que mejore el modelo de bienestar, no sólo más rentable, sino también más racional, a la vez de fomentar la gobernanza como forma de corresponsabilidad de un país más incluyente, creando vínculos de solidaridad activa entre los individuos, estratos y clases sociales.

El objetivo que persigue la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no es otro por tanto, que darle contenido y ampliar la democracia, concepto que ya no suena igual a fuerza de ir perdiendo implementación en los asuntos públicos, y es verdaderamente lamentable que eso suceda, después que en este estudio se ha reflexionado tan profundamente el tema en todas las áreas de la historia y del devenir social, y sobre todo las vidas que se perdieron tratando y en ocasiones logrando, que las distintas naciones encontraran una forma de gobierno que los tomara en cuenta y que así se consiguiera un gobierno atento y colaborador en las demandas sociales, pero también atento a las voces de la sociedad civil que persigan mejores estadios de vida

(recordemos que democracia significa gobierno del pueblo) avancemos en lo que se conoce como Democracia Participativa, así como lo dispone el artículo 26 de nuestra Constitución.

En contraposición, cuando en un país sólo se practican algunas libertades básicas (como el voto en cada contienda electoral) a la cual le podemos llamar democracia formal o electoral; en las sociedades más complejas la participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales activos y dinámicos, con más capacidad para transformar el medio en que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos. Los niveles de la participación y la cogestión es habitual, desde los estamentos del poder, confundir participación con información. Sin tres requisitos: embargo, la información es sólo el primer nivel, o requisito previo, por el que se abren vías para la participación. Así podemos distinguir los siguientes niveles:

Información. Tener información suficiente sobre cualquier actuación pública es imprescindible para que pueda existir la participación de los afectados por dichas actuaciones. Información implica también Formación: la información que no es comprendida no sirve, por lo tanto a veces es necesaria una labor previa de formación. Por ejemplo, para iniciar un proceso de participación ciudadana en urbanismo es necesario informar no sólo de lo que el ayuntamiento quiere realizar sino, previamente, de las diferentes posibilidades existentes con arreglo a las normativas legales, las repercusiones económicas y sociales de los procesos urbanísticos, etc.

En la participación ciudadana, Consulta y Debate, Significa que los afectados den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración y ciudadanos. Mediante la Información y la

Consulta podremos posibilitar, llegar a propuestas de consenso que, a la larga, serán más eficaces y útiles que las realizadas sin participación.

También se Hace uso de Gestión compartida o trabajo en común (Cogestión). Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad (es el nivel de la participación) para las entidades ciudadanas y para el gobierno que tiende hacia formas de cogestión ciudadanas.

Mediante una adecuada información-formación, la consulta y la participación en la gestión, posibilitaremos la existencia de un control real y público (control social) sobre las actividades del Estado y del Mercado. A todo esto, Tomas Alberich, de la Universidad Complutense de Madrid dice: “El debate, la consulta y, en definitiva, la participación, se deben dar, por tanto, antes de la toma de decisiones; participar en la planificación de la participación se debe practicar también después de la toma de decisiones, en la ejecución o gestión (tanto mediante el control y seguimiento como en la implicación directa de los ciudadanos).”⁷²

Dentro de ese nuevo papel, la administra debe por tanto conservarse para sí, en cualquier caso, el poder de planificar: desde la elaboración de planes generales de la política pública sobre las finanzas planes estratégicos son potestades planificadoras reservadas legalmente a las administraciones públicas, especialmente a las de ámbito municipal (precisamente las de menor capacidad económica).

No hay duda que hoy parece más adecuado propugnar que las administraciones se conviertan en promotoras de la participación, a cargo de un

⁷² Tomás Alberich, “Gestión Pública, Participación Ciudadana y Desarrollo Local”, Ed. Universidad Complutense de Madrid, España, 1999, pág.163

modelo de gestión pública transversal, planificadora y descentralizadora. El futuro ya nos alcanzó, nuestro esfuerzo debe acudir a los espacios de diálogo y corresponsabilidad. En los Municipios sobre todo se pueden tender redes de trabajo en equipo, de solidaridad social y autogestión municipal; pero es muy importante que exista la voluntad del gobierno en turno para crear un diseño efectivo de participación en todos los ámbitos de las tareas municipales, incluyendo la elaboración de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, porque no hay mejor manera de gobernar que aquella que se basa en la confianza mutua de los gobernantes y ciudadanos.

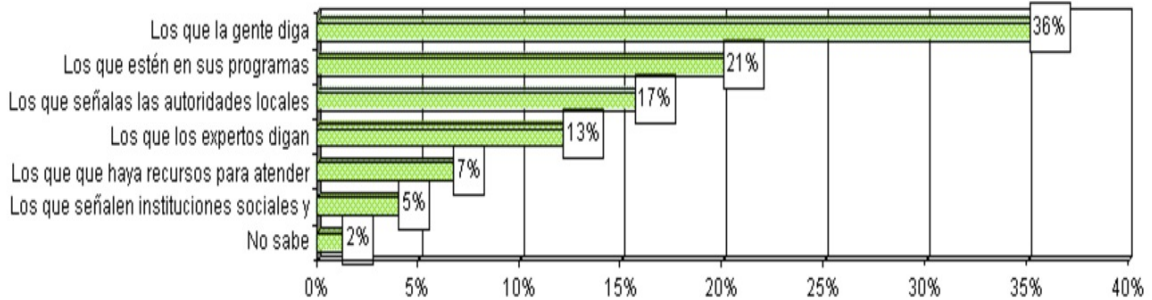
El entramado social requiere de métodos regulatorios basados en la confianza y la colaboración, pero los gobernantes que en la mayoría de los casos son improvisados tardan mucho en entender su trabajo, mucho más en entender prácticas democráticas y un nuevo modelo de gobernabilidad y gestión pública. Todos conocemos que nuestro sistema político y de partidos políticos se basa en otras consideraciones para la colocación de los funcionarios y empleados públicos, pero casi nunca en la capacidad y formación científica de quienes llegan a los cargos más importantes del gobierno en sus distintos niveles, por eso es que la participación ciudadana en nuestro país se ve con recelo y hasta miedo, sin valorar en su exacta medida, que esta conlleva una importante carga de legitimidad.

La filosofía que fundamenta el proyecto de Ley es que la colaboración y el respeto entre el Estado y la ciudadanía fortalecen la sociedad civil y legitiman las políticas públicas. El argumento podría presentarse en términos de una integración funcional exitosa—entendida como el acceso a un nivel mínimo de consumo—pone en primer plano los problemas de participación en un contrato

de ciudadanía. El contrato parte de la idea del Contrato social del cual aquí ya hablamos, cuando nos referimos a Juan Jacobo Rousseau, es un mensaje que actualmente se funda en las leyes, en la libertad de asociación de los individuos para perseguir los objetivos que se estimen pertinentes, la participación recupera el ideal de comunidad, el cual es el mensaje de vida democrática y republicana que promueve el bienestar, por donde quiera que se analice la participación ciudadana es una necesidad en el organigrama del desarrollo municipal.

Nosotros advertimos que en una situación política y social como la que nos ocupa, el proyecto social de cada Comunidad, Estado o Nación debe realizarse con una mística democrática-participativa, la Administración Pública en cualquiera de sus niveles no puede avanzar en un modelo de toma de decisiones desde la autoridad de forma unilateral, sin advertir una consecuencia nefasta de falta de legitimidad en los gobiernos en turno, las gráficas que a continuación se presentan nos muestran un indicador del deseo de la gente para ser tomados en cuenta, en los momentos de definición de las políticas y acciones encaminadas a la realización de tareas que requiere la sociedad para satisfacer una necesidad social o realizar una obra pública, que de una u otra manera tienen alguna relación con su vida diaria, o con el entorno en donde realizan sus actividades rutinarias:

Gráfica 7.1 ¿Cuáles problemas debe atender el gobierno con prioridad?



Fuente: Sedesol, "Corresponsabilidad y participación ciudadana", 1 de marzo de 2004, en

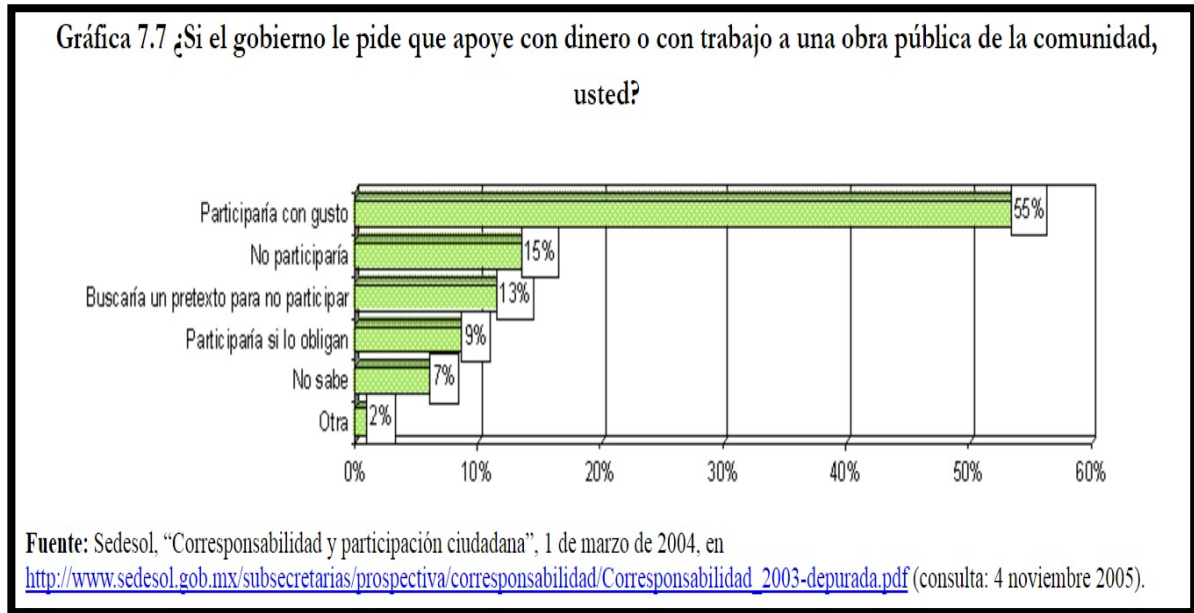
http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/corresponsabilidad/Corresponsabilidad_2003-depurada.pdf (consulta: 4 noviembre 2005).

Gráfica No. 2⁷³

En definitiva la población está ávida de aportar sus conocimientos, pero siempre y cuando se les tome en cuenta para tomar decisiones y definir el rumbo y las obras públicas más necesarias, que guardan una estrecha vinculación, ya sea con sus familias, colonos o miembros de la comunidad que se pueden ver favorecidos con alguna acción de cada uno de los miembros de esas agrupaciones, las personas colaboran con más confianza en la medida que conocen que se hace con sus aportaciones, ese es el tema principal en nuestro estudio, que se relaciona con los donativos a los municipios y su destino, siendo precisamente ese factor psicológico de confianza y sentimiento cercano, que puede llevar a la ciudadanía al convencimiento de otorgar donativos al municipio, sabiendo precisamente en que van a ser usados y que de inmediato se puede ver en los hechos la obra o el servicio al cual fueron destinados; porque conocemos que la gente coopera con gusto cuando sabe en donde se va

⁷³ Sedesol, "Corresponsabilidad y Participación Ciudadana" Secretaría de Desarrollo Social Federal, México, 2004, pág. 15.

aprovechar su aportación, como lo observamos en la gráfica No. 2, presentada a continuación.



Gráfica No.3⁷⁴

CAPITULO IX

Donaciones en Sentido Estricto y Donativos Deducibles de Impuestos.

Según el diccionario de la Academia Española, Las donaciones son: “La liberalidad de alguien que transmite gratuitamente algo que le pertenece a favor de otra persona que lo acepta”⁷⁵

⁷⁴ Sedesol, “Corresponsabilidad y Participación Ciudadana” Secretaría de Desarrollo Social Federal, México, 2004, pág. 18

⁷⁵ Real Academia Española, “Diccionario Esencial de la Lengua Española”. Ed. Espasa Calpe, S.A. Pozuelo de Alarcón, Madrid, 2006, pág. 537.

En términos jurídicos la donación “es un contrato por el cual una persona transfiere a otra una parte o la totalidad de sus bien”. Estos significados nos hablan de un acto voluntario de una persona con la intención de entregar un bien de su propiedad en beneficio de otra u otras personas, acción en la cual interviene un aspecto sentimental, pero también una actitud de colaborar, considerando el tema o estudio que aquí desarrollamos y que hemos revisado en el capítulo anterior en el ánimo y en la actividad de la participación ciudadana en los hechos públicos, que tienen consecuencias de beneficio social.

La actitud de donar de las personas físicas o de las personas morales o jurídico-colectivas, pueden clasificarse en personas o corporaciones filantrópicas organizaciones de la sociedad civil y asociaciones o sociedades donatarias. Estas personas o grupos de personas acuden a un esquema de donaciones que ayuden a la sociedad, a una parte de la sociedad o a Instituciones Públicas como los Ayuntamientos, en este propósito las Administraciones Públicas de la Federación, Estados o Municipios pueden y deben jugar un rol de colaboración y no de obstáculo, porque como todos sabemos se puede caminar mucho mejor para lograr desarrollo y bienestar en un entorno de trabajo conjunto entre gobierno y ciudadanía, a saber, la filantropía en el continente americano, la cual en el siglo XXI ha estado creciendo significativamente con la aparición de nuevos donantes nuestras sociedades. Junto con ello, se necesita adecuar las leyes para aprovechar los beneficios y enfrentar los retos de una filantropía creciente que tiende a globalizarse.

La filantropía, palabra griega que significa “amor a la humanidad”, se asocia en general hoy en día con donativos voluntarios de un individuo o grupo con el fin de promover el bien común y la calidad de vida. Es por ello que los individuos y organizaciones de la sociedad civil dedicados a labores

filantrópicas pueden tener un gran potencial para ser agentes colectivos de desarrollo social y político de un país, una característica importante de la filantropía de empresarios y ciudadanos interesados en donar, ha sido la exigencia de la medición de impacto para estimar el rendimiento de esta “inversión social”.

En México y América Latina, el número de individuos con alto patrimonio rebasó el crecimiento del promedio de sus pares globales, y los individuos de alto ingreso en la región incrementaron sus patrimonios en más de 20%. América Latina, de acuerdo con el Banco Mundial, es además la región más desigual del mundo con grandes bolsas de pobreza, pese a haber presentado tasas de crecimiento positivo en los últimos años en América Latina con respecto a la filantropía y sociedad civil, a lo cual se podría responder que lo más importante es que los gobiernos privilegien las libertades de asociación y expresión, que mejoren el marco legal y fiscal para la realización de dichas actividades y el fortalecimiento del sector no lucrativo, y que promuevan los vínculos de este sector con la iniciativa privada y el propio gobierno, ya que ningún sector aislado podría tener el mismo impacto que colaborando.

La normatividad existente en México en materia fiscal en relación con los donativos individuales y corporativos y los demás estímulos existentes para esta actividad, así como su importancia dentro del marco macroeconómico. En México, la actividad filantrópica se lleva a cabo principalmente a través de fundaciones u organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, dentro de las cuales se pueden distinguir tres grupos de instituciones: las donatarias autorizadas por la SHCP, las organizaciones con personalidad jurídica que no son donatarias, y las organizaciones de la sociedad civil informales (esto es, las que por, alguna razón no formalizan su situación jurídica con su inscripción en

el Registro Público). El marco regulatorio de las primeras dos se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 9, libertad de asociación).⁷⁶

En específico, el artículo 4° de la Ley del IETU establece que las donatarias autorizadas están exentas de este gravamen, mientras que el 5° permite la deducción de donativos que no excedan 7% de la utilidad fiscal obtenida por personas morales o del ingreso acumulable de personas físicas en el ejercicio inmediato anterior. De este análisis del marco legal y fiscal en los que operan las organizaciones de la sociedad civil en México dedicadas a labores filantrópicas, se desprende que la categoría de donataria autorizada es la que ofrece los mayores beneficios e incentivos fiscales y, por lo tanto, puede convertirse en un motor de la filantropía en el país. Es por ello que una de las tareas de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria es ver cómo se puede apoyar a este tipo de organizaciones para facilitarles la obtención de la categoría de donataria autorizada y el cumplimiento de los requisitos y obligaciones que dicho estatus conlleva.

Como ya lo vimos anteriormente, pero sentimos que es preciso establecer una vez más el sustento jurídico del pago de las contribuciones, en este caso concreto el pago de impuestos y en donde la persona imponible es “**el contribuyente**” que es el obligado a otorgar la prestación en favor del Estado; aquel a quien puede exigirse el cumplimiento de la obligación tributaria el artículo 31 fracción de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: “**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:...

⁷⁶ Agustín Carstens, Discurso Foro “Poder de Filantropía: Repensando el Poder de Dar”, Miami Florida, 12 de marzo del 2008, pág. 5.

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

Ya hemos analizado en el capítulo anterior los principios jurídicos y objetivos de éste artículo Constitucional, ahora conviene también referirnos a otros principios jurídicos que no están en la Ley fundamental sino en las leyes ordinarias. El Código Fiscal de la Federación, merece especial mención, porque contiene en normas de derecho positivo, los más avanzados principios de las ciencias de las finanzas en materia tributaria; en éste instrumento jurídico de la legislación fiscal, se dispone en su Artículo 1 cuales son las personas y cuales las contribuciones obligatorias, estableciéndose de la siguiente manera: “Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.” Dentro de dichas contribuciones encontramos como ya se dijo los impuestos, en general; pero para necesidades de tratamiento casuístico de nuestro estudio, habremos de referirnos solamente a lo que es el impuesto sobre la renta, y como se calcula para efecto de las deducciones de su pago ordinario.

Dice el Artículo 1 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta: “Artículo 1. Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos: I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan. II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles ha dicho

establecimiento permanente. III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.”

Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (2007), establecen que en la comparación de estructuras porcentuales de la carga tributaria. Podemos encontrar que cerca del 56% de los recursos tributarios para el conjunto de países de América Latina provienen de la imposición sobre bienes y servicios mientras que un 28% es el resultado de impuestos a la renta y al patrimonio. Estas participaciones se revierten en el caso de Estados Unidos, donde la imposición indirecta representa sólo el 17% del total mientras que los impuestos directos alcanzan el 58% de los recursos tributarios totales. En el promedio de países de la OCDE estos porcentajes llegan al 32 y 42%, respectivamente.⁷⁷

En éste orden de ideas decimos que uno de los retos que mantiene actualmente el régimen financiero de los Estados Unidos Mexicanos, es ampliar la base recaudatoria en el pago de contribuciones , siendo la polémica hacia donde se tiene que ampliar la base recaudatoria si en los impuestos directos o en los impuestos indirectos, a lo cual desde nuestro punto de vista se debe propender por ampliar los impuestos indirectos y concretamente el IVA, en bienes suntuarios o que no pertenezcan a la canasta básica; pero de la mano, también cobrar más en los impuestos directos a quienes más ganan, porque es una condición humana que la historia nos ha interpretado que la gente que más gana en su mayoría, siempre busca la manera de evadir impuestos ya que estos los asumen como costos y la gente del dinero o repara en aspectos

⁷⁷ Oscar Cetrángolo Juan Carlos Gómez-Sabaini. “La Tributación Directa en América Latina y los Desafíos a la Imposición Sobre la Renta” Ed. Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, pág. 27

sentimentales, políticos o sociales, simplemente para ellos existe la ganancia y nada más.

El impuesto sobre la renta que se clasifica tradicionalmente como un impuesto directo y personal en donde se tiene el carácter de sujeto pasivo a quien debe o está obligado a cumplir con el pago de una cuota determinada respecto de sus ganancias, en éste aspecto, Sommers, comenta: “los impuestos sobre ingresos y riqueza pueden hacerse progresivos en forma más rápida y efectiva que los impuestos sobre las mercancías. Por lo tanto, el primer tipo de impuestos usualmente de le asocia con una mayor distribución de la riqueza y el ingreso.”⁷⁸

En ésta clase de impuestos inciden progresivamente sobre los rendimientos o sobre el patrimonio tanto en las personas físicas como en las morales, ya que se fijan en función de la riqueza poseída o acumulada por todo contribuyente. En éste orden , no sólo se ajustan al principio clásico de proporcionalidad, sino que no producen, por regla general, los efectos inflacionarios que son característicos de los impuestos sobre mercancías y servicios, porque al incidir sobre utilidades y rendimientos y al operar a base de tarifas progresivas, tiende hacia la meta de la redistribución del ingreso nacional.

Planteamos lo anterior de manera somera sin adentrarnos en los aspectos técnico jurídicos de la oportunidad y la eficacia de cada uno de los impuestos, sólo dejamos anotado de manera breve nuestro pensamiento acerca de la conveniencia del Estado en su potestad de imperio, de cobrar uno u otro impuesto; en realidad, lo que nos ocupa es dejar establecido que tipo de

⁷⁸ Sommers, Harold M., cit. por Arrijo Vizcaíno, Adolfo; “Derecho Fiscal “, México, Themis, 2008, pág. 418.

impuesto es, el impuesto sobre la renta, como ya se ha hecho; pero centrarnos de manera específica en el pago del impuesto, y como se pueden realizar las deducciones, dice la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente: “Artículo 27. Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos: I. Ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria y que se otorguen en los siguientes casos: a) A la Federación, entidades federativas o municipios, sus organismos descentralizados que tributen conforme al Título III de la presente Ley, así como a los organismos internacionales de los que México sea miembro de pleno derecho, siempre que los fines para los que dichos organismos fueron creados correspondan a las actividades por las que se puede obtener autorización para recibir donativos deducibles de impuestos...

“...El monto total de los donativos a que se refiere esta fracción será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción. Cuando se realicen donativos a favor de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, o de sus organismos descentralizados, el monto deducible no podrá exceder del 4% de la utilidad fiscal a que se refiere este párrafo, sin que en ningún caso el límite de la deducción total, considerando estos donativos y los realizados a donatarias autorizadas distintas, exceda del 7% citado...

Como lo hemos dejado establecido claramente en este trabajo, el objetivo principal de esta tesis es dejar claro, que en las actuales circunstancias políticas, económicas y sociales prevalecen en nuestro país, la participación ciudadana es

fundamental en el desarrollo, y una de las formas más eficaces, sencillas y oportunas son los donativos a las Instituciones de gobierno, para que sean aplicadas ahí donde más se necesitan. En el anexo sobre entrevistas que se acompañan al presente trabajo se expresa de manera contundente que las personas físicas, o personas que representan a una persona moral o jurídica colectiva, gustan de aportar sus bienes pecuniarios o de otra especie para el beneficio de la comunidad en que viven, y que ellos tengan voz y voto en su aplicación, es ahí donde reside el mayor problema.

La tradición política en nuestro Estado Mexicano no incluye en sus procesos de toma de decisiones las opiniones del pueblo, no existe la costumbre o la política pública de consultar, (si acaso, y en muy pocas ocasiones cuando existe un problema o presión política) aunque la Constitución lo obliga, en la realidad es una falacia, ahora ni siquiera los partidos políticos organizan consultas públicas, no está en su prioridad, sólo promesas y en ocasiones ante notario público, que en la mayoría de las ocasiones no se cumplen y no pasa nada, la democracia inclusive la electoral sigue siendo un propósito incumplido en nuestra gran nación mexicana.

Es justo que quien aporta pueda opinar y hasta decidir, a donde se debe aplicar su donativo, el ayuntamiento debe escuchar y considerar aplicar los donativos en donde se le sugiera por parte de quien los otorga; la vida en comunidad debe volver al origen, es un reclamo actual el gobierno abierto sino en toda la dimensión que se dio en nuestra historia, si por lo menos en poner a consideración del pueblo las obras más necesarias que se deban anotar en los presupuestos de egresos, sólo se necesita la voluntad política de los gobernantes en turno.

El problema también es que la deducción de los donativos a la autoridad gravable, es que sin una justificación coherente desde el punto de vista científico, habla de sólo el 7% de la utilidad que se puede deducir en su declaración fiscal, lo que es contradictorio con la intención de algunos gobiernos de generar consensos con la sociedad civil, y con las mismas leyes que buscan una productiva gobernanza.

Es muy común en nuestra clase política decir unas palabras que van dirigidas a la ciudadanía pero al momento de realizar las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, actúan con otra perspectiva política y económica totalmente distinta, por ejemplo: los diputados panistas dicen en la exposición de motivos de su propuesta económica y fiscal al congreso: “Estamos convencidos que nuestra responsabilidad como legisladores es hacia los ciudadanos que nos confiaron la representación que hoy tenemos. Esa confianza se traduce en la presentación del proyecto que hoy ponemos a la consideración de esta H. Soberanía proponemos una serie de medidas de carácter fiscal que pretenden atender los reclamos de la ciudadanía, procurando enfocar la misma a una mayor simplificación, que tenga como prioridad incentivar la economía, y a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales, así mismo, proponemos esquemas novedosos que permitan la incorporación de un mayor número de contribuyentes...”

“...Si queremos una hacienda pública federal sana para el Estado, tenemos que comenzar a fortalecer las finanzas de los ciudadanos que a su vez se traduzca en una mayor actividad económica interna, por lo que es necesario aumentar su capacidad de consumo, el fortalecer la certidumbre jurídica al marco tributario en el cual llevan a cabo sus actividades económicas. En la medida que fortalezcamos el mercado interno, es en la medida en que podrá

existir una captación de mayores recursos fiscales que sustenten la viabilidad del Estado como garante del desarrollo de la Nación.”⁷⁹

La verdad de la situación actual respecto de los donativos que aporta la ciudadanía y que pueden ser deducibles, como es el caso de los donativos a la Federación, Estados y Ayuntamientos; resulta inexplicable que se utilice un discurso en momentos electorales y se ejecuten determinaciones de política pública fiscal, completamente distintos, es decir, se habla políticamente de mayores beneficios fiscales a los contribuyentes, se dice ciudadanos, pero en los hechos se desanima o desestimula la participación ciudadana cuando se les obliga solamente a aportar para el beneficio social, un porcentaje de lo que se puede aplicar a ese concepto de deducibilidad, y que se ha fijado en un siete por ciento que no entendemos porque se fijó ese porcentaje tan bajo si va dedicado también a un bien público y común que es el trabajo de la Federación de los Estados y de los Municipios. Ese porcentaje debe aumentarse para de la misma manera promover la participación ciudadana en la democracia y se aumenta también el fondo recaudatorio de las instancias de gobierno.

Desde nuestra perspectiva un porcentaje que las personas morales y las personas físicas pueden aportar, también requiere que ellas tengan intervención en las decisiones de cómo se va a realizar el gasto público, lo que logrará los mejores resultados en el ejercicio presupuestal del país, estados y municipios. Si la naturaleza de la deducibilidad es el beneficio al contribuyente, y además el objetivo principal de la actividad de la Administración Pública es el beneficio social, no debemos limitar el monto de las aportaciones, al contrario debemos estimularlas.

⁷⁹ Ruth Esperanza Lugo Martínez, “Exposición de Motivos Sobre el Proyecto de Decreto de Diversas Leyes Fiscales”, Palacio Legislativo de San Lázaro, 16 de mayo del 2011, , pág. 1

El proceso de determinación de la política fiscal, está estrictamente relacionado con el sistema de gobierno y la estructura política del País. Esto se debe aplicar en la composición y nivel de programas de gasto y a la determinación de la estructura fiscal, así como al uso de medidas conjuntas de impuesto y gasto dentro de una política económica estabilizadora. Las posibilidades de un manejo fructífero de las Instituciones y de los mecanismos públicos, depende principalmente de la definición política que se adopte en cada País respecto a la órbita, las responsabilidades públicas y a las relaciones consensuadas con los sectores social y privado, lo mismo en la presentación de programas político-electorales, que en la elaboración de políticas públicas fiscales estabilizadoras; que en la promoción de un crecimiento económico inmerso en una Administración Pública Democrática, privilegie la gobernanza en todas y cada una de las actividades, que prevengan un futuro más productivo y transparente.

Una y otra vez, encontramos que la mejor manera de gobernar o de ejecutar a Administración Pública, es mediante un esfuerzo compartido entre los sectores societales y las nuevas formas de la gestión pública, que se fijen principalmente en la eficiencia y en la eficacia; pero para ello, es necesario tener la suficiente sensibilidad que a los administradores públicos nos permita ver lo inmediato, sin perder de vista el progreso a largo plazo, por eso, seguimos proponiendo que no se limite la deducibilidad de los donativos a los tres niveles de gobierno, a un porcentaje respecto de las aportaciones de los ciudadanos tan bajo, como lo es el 7%, sino que por el contrario se aumente o se quite totalmente la limitación, para que envueltos en una coparticipación de gobierno y sociedad, podamos tener ciudadanos más activos en la dinámica del desarrollo de nuestro País, Estados o Municipios.

Nuestras experiencias personales y elaboración de encuestas, nos hablan de que los integrantes de nuestra sociedad, prefieren aportar sus contribuciones en obras y acciones, que puedan ser vistas por los mismos contribuyentes; pero que además, puedan participar en la toma de decisiones en el momento que se realizan los presupuestos de egresos y la definición del gasto público, eso lograría que la conciencia colectiva apareciera en con todo su potencial, como la mejor forma de avanzar en la satisfacción de las necesidades sociales.

C O N L U S I O N E S

Un Estado Moderno requiere de todas las Instituciones políticas, sociales y económicas para avanzar en un Proyecto Integral de Desarrollo compartido, serio y sustentable; que privilegie el sentido democrático de las estructuras, no como un instrumento del poder para dominación como lo plantea Max Weber, sino como una vía de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la ejecución de los programa y políticas públicas de los gobiernos en todos sus niveles de conducción; sin una conciencia en el actuar de una gobernanza pujante y comprometida, todas las acciones de los poderes públicos carecen de legitimidad y por lo tanto de confianza por parte de la sociedad civil.

Es urgente y necesario revalorar a las instituciones políticas, sociales y económicas que le dieron esencia e identidad a nuestro país y que en los últimos tiempos han ido perdiendo presencia, fuerza y representatividad, siendo uno de ellas el Municipio Libre, que es la organización política de mayor contacto y cercanía con la ciudadanía, la propia historia nos lo ha dejado perfectamente claro, que dicha institución fue la base de la organización política en México, desde la formación precortesiana de los Calpulis, hasta la fundación del primer

Municipio de la conquista “La Villa Rica de la Veracruz”; aquellos eran los segmentos político-territoriales que constituían un señorío y estaban conectados con el sistema de estratificación social; esas divisiones estamentales reforzadas por distinciones étnicas, como en los lugares donde la gente común era Otomí y la nobleza de origen Náhuatl o Nahuatizada; pero los lazos étnicos cortaban a través de las distinciones estamentales.

Por otra parte el Municipio Castizo traído de ultramar por Hernán Cortés, era representado (sigue teniendo esa forma de organización) por un Cabildo o Ayuntamiento, el cual ha tenido diversas formas de selección en el devenir de la historia, pero hasta la fecha sigue dominando nuestro sistema político y administrativo; pero lamentablemente en los hechos, es el nivel de gobierno más ninguneado en el momento de la toma de decisiones de todas las áreas del trabajo o actividad de las estructuras del poder central y estatal.

Las comunidades indígenas a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados y el Municipio apareció como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste, como asociación de vecindad, se expresaba y se expresa a través de la localidad domiciliaria, como inmediata institución para regular las funciones y atender las necesidades de la comunidad, la realidad nos sigue diciendo que esta institución es la base del sistema político, económico y administrativo mexicano, sin embargo la falta de sensibilidad y sentido común de los políticos sin conocimientos, sin preparación y de poca responsabilidad social, se han extraviado en el casi nulo interés de modernizar y poner al día a los municipios, para su propio desarrollo.

Es notorio el desinterés de la gran mayoría de los gobernantes por fortalecer el municipio libre, a pesar de lo significativo que éste es en la vida cotidiana de todas y todos los ciudadanos. Este trabajo realiza un recorrido profundo de la historia del Municipio en México, para recobrar el sentido de su naturaleza humana y social, sólo queremos destacar la comprometida y contundente defensa que de estos Municipios hiciera en el constituyente del 1917, el diputado Hilario Medina, refiriéndose a la libertad municipal como base de nuestras instituciones sociales, cuando dice en su elocuente discurso: “...Señores parece que vimos en lontananza graves peligros de absolutismo municipal; yo me permito indicar a ustedes que si acaso es un peligro, debe aceptarse, debe dejarse crecer; el porvenir, la esperanza dirá lo que debe hacer nuestro régimen municipal. La libertad se aprende así, por medio de la educación de los ciudadanos. ¿De qué manera después del horrible absolutismo del siglo XVIII, vienen a establecerse las libertades municipales? Por medio de una gran convulsión que llegó al libertinaje. El libertinaje, señores diputados, es la antítesis del antiguo periodo de la tiranía, y luego esos dos fenómenos uno como la acción y otro como la reacción, llegan a establecer el equilibrio armónico, que es la conquista de las libertades actuales. La libertad que nosotros queremos gozar no es conquista en las bases de aceite, estilo Porfirio Díaz; es preciso aprender las libertades y para aprenderlas es preciso ganarlas y conquistarlas, aun cuando dice Madame Rollan, camino al patíbulo: “¡Oh, libertad, cuantos crímenes se cometen en tu nombre!”. Estos crímenes son los únicos que nos pueden dar la capacidad suficientes para ser hombres libres y esa libertad reside en estos momentos en el municipio”.⁸⁰

⁸⁰ Hilario Medina. Gobierno del Estado de Guanajuato. “Municipio Libre”. Primera edición. México. 1980. Pág. 9

Como se puede notar en el desarrollo de este trabajo, el Municipio ha sido y es punto clave para lograr el verdadero progreso, sin el avance de éste organismo público “con personalidad jurídica propia, autonomía de gestión y patrimonio propio”, el camino hacia el auténtico desarrollo no será posible, más cuando las principales necesidades de las mexicanas y mexicanos, se encuentran precisamente en esta esfera del devenir diario, tal como lo hemos advertido, las autoridades municipales son las más cercanas y por lo tanto quienes deben realizar la política de comunidad de afinidad y de certeza en el rumbo. Los problemas de inseguridad, de desempleo, de desconfianza, de falta de satisfactores, se sienten en este nivel de las formas sociales. Tenemos que empezar por reconocerlo y actuar en consecuencia.

En este País somos muy dados a imitar recetas ajenas, extrañas a nuestra idiosincrasia, imitamos todo lo que aparentemente ha dado resultados en otras latitudes del orbe en todos los campos de la ciencia y la administración pública y no acudimos a verdaderamente conocer a nosotros mismos que nos duele, que nos hace falta, que nos hace felices, porque finalmente este debe ser el principal objeto de las ciencias sociales; en cambio adoptamos los estilos de gobernar de otros países que son muy diferentes a nosotros, a nuestra forma de ser de entendernos, de convivir y disfrutar finalmente en colectivo, entre todos y con todos.

En los últimos tiempos y concretamente en la principal ciudad de este país se quieren crear las “alcaldías” imitando principalmente a nuestro vecino del norte, no ha sido suficiente la desagradable experiencia que estamos sufriendo con el sistema penal acusatorio (juicios orales), que debido a que somos distintos y no lo ajustamos a nuestras circunstancias, condiciones e identidad, nos ha creado un callejón sin salida, la manera en que está operando

nos lo explica y demuestra. Nuestra institución de los ayuntamientos se adapta a nuestra cultura, costumbres, historia y tradición en la conducción de la comunidades humanas básicas, por qué no mejor modernizarlas, limpiarlas de la corrupción y prepararlas desde las universidades o desde la actividad académica, esencialmente a los cuadros de los partidos políticos, quienes finalmente gobiernan este país, pero lo hacen pésimo, en virtud a que escogen a los nuevos funcionarios en base a sus lealtades, parientes y amigos que poco o nada saben de Administración Pública.

Nuestra propuesta tiene inmersa en su contenido estos lastres y taras sociales y políticas, que nos han hundido en esta inmovilidad social y económica que no nos permiten avanzar, las malas políticas públicas que se realizan pensando más en los intereses de grupo y de partido que en el bienestar social. Lo que proponemos es una manera de hacer política y administración pública dentro de la nueva gobernanza, entendiéndonos tal como somos y queremos ser, desde la auténtica, responsable y seria participación ciudadana, pero los gobiernos en México, lejos de impulsarla la obstaculizan o simplemente no existe, les estorba, les molesta; esa es la penosa verdad; en cambio nuestra propuesta conviene y aspira a lograr el desarrollo y el crecimiento, a partir de alternativas de corresponsabilidad entre la sociedad civil, la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

En realidad nuestra propuesta es muy sencilla, porque partimos de una serie de hipótesis que durante el curso de nuestra historia se han comprobado, tales como; los mexicanos por naturaleza nos gusta vivir en comunidad, trabajar colectivamente y buscar la felicidad en el grupo. Todos los historiadores y escritores lo han demostrado, lo han advertido y la experiencia nos lo ha constatado. Debemos dejar de enviar el mal mensaje sobre el significado de los

impuestos, cambiando en la conciencia de nuestra sociedad, el concepto de que estos son parte de un sistema inquisitivo autoritario, por otro que inspire su pago voluntario satisfactorio. Es entendible que si en la atmósfera social existe la creencia que sus impuestos no se usan de manera honesta y transparente, se disminuye la captación de ingresos al Estado.

Otra hipótesis se origina en los dichos de los mexicanos, como: “hechos son amores y no buenas razones” esto lo explicamos cuando decimos que si en la realidad se ve que nuestros impuestos se utilizan de manera honesta y adecuada, con gusto el contribuyente coopera, pero nuestra propuesta va más allá, es decir que mediante la deducibilidad de los impuestos que benefician al contribuyente y que este pueda participar en la toma de decisiones decidiendo hacia donde quiere que vaya su aportación, aún mayor será la confianza y por lo tanto su colaboración, lo que redundará en la construcción de más obras públicas y sociales y en efecto donde más se necesite y de esta forma también se beneficia el Estado Mexicano.

Anteriormente la aportación que hacían a la federación, los Estados y los Municipios, no tenían límite respecto del porcentaje de deducibilidad del pago de impuestos que como donación podían hacer los contribuyentes al fisco, ahora lo han limitado al 7% siete por ciento, sin ninguna justificación científica o técnica, y así se desestimula la participación solidaria, se menosprecia y por ende los recursos son menores. No vemos, ni nos explicamos porqué los contribuyentes no podemos decidir, pero tampoco existe una explicación técnica hacia donde queremos que se utilicen en nuestros municipio los donativos que les hacemos, si queremos una glorieta, un hospital, una calle, etc.

Este país requiere de iniciativas carentes de egoísmos y personalismos, nos urge una gobernanza apoyada por funcionarios públicos preparados y eficientes, honestos que conozcan el área de la administración o de la política donde trabajan, basta ya de programas improvisados y caprichosos, trabajemos en la democracia con talento e imaginación, sin perder de vista nuestra misión como empleados de la sociedad y sus máximas aspiraciones, cuando trabajamos en la Administración Pública como servidores públicos, porque el único eslabón que existe entre esta vida y otra posible es la conciencia de nuestra actuación.

Cuando un país aprovecha su bono demográfico, sus Instituciones bien arraigadas y por lo tanto su madurez, puede convertirse en un país desarrollado. Esta reflexión nuevamente nos lleva a soportar nuestra tesis de privilegiar la participación de los contribuyentes en el destino que deben tener sus contribuciones y a esta razón agregar el ejercicio pleno de los derechos de tercera generación, es decir los Derechos Humanos; porque es indispensable que los gobiernos de cualquier nivel, reconozcan y entiendan la importancia de la aplicación transversal de estos derechos, desde su enseñanza hasta la ejecución de políticas públicas que privilegien su respeto y ejercicio, buscando siempre el bienestar social. una forma de manifestarse era la confrontación, con los contenidos de los temas transversales, que considera al servicio de una sociedad preocupada por transmitir valores que la conduzcan a conseguir un tipo de relaciones entre las personas y entre los pueblos que hagan posible la paz, que proporcionen las mismas oportunidades a las personas, sea cual sea su sexo, que consigan el mantenimiento de una población sana, que permita un desarrollo pleno y satisfactorio de todos y cada uno de los ciudadanos, que potencien los valores morales, políticos y cívicos.

En este sentido, la potencialidad de los temas transversales de recuperar el debate, sobre qué contenido es el realmente relevante para un ciudadano, en una sociedad democrática, justa y solidaria, como la que se preconiza desde las grandes declaraciones, como la Carta de los Derechos Humanos, las diversas conferencias intergubernamentales sobre salud, medio ambiente, finanzas públicas, etc., y las propias constituciones de los estados democráticos. Los temas transversales pueden convertirse en una enseñanza episódica y de escasa relevancia, o por el contrario, pueden significar una reactualización y fortalecimiento de todos los contenidos y no sólo de los hábitos, valores y actitudes, sino también los procedimientos y contenidos del trabajo de la administración pública; así como de académicos, funcionarios, servidores públicos, tenemos que hacer de los Derechos Humanos y su efectividad y/o eficacia, una manera de vivir, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya prioriza la práctica de los Derechos Humanos en todos los aspectos; pero sobre todo en la actividad gubernamental obligatoria como las relativas a prevenir, investigar y sancionar cualquier violación a los derechos y libertades, así como a restablecer el derecho y a reparar los daños ocasionados por la violación. Estas obligaciones se han incorporado recientemente en el artículo 1º de la Constitución mexicana y ha propiciado cambios trascendentales en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, aceptándose como obligatorio para los jueces el "control difuso de convencionalidad". La oportunidad de lograr un Estado de Derecho basado en el respeto a los derechos humanos; pero, en garantizar la gobernanza abriendo los cauces para un gobierno abierto, puede ser el mejor síntoma para conseguir también un régimen fiscal más justo, proporcional, igualitario y desarrollador.

BILIOGRAFÍA

- Assael, H., & Urquidi, V. L. (1975). *“La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina”*. México : Ensayos de Política Fiscal.
- Cámara de Diputados. (última Reforma Publicada 27 de enero del 2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: H. Congreso de la Unión.
- Caso, A. (1979). *“Sociología”*. México: Cruz O., S.A. Segunda Edición.
- Guerrero, O. (2007). *“Principios de la Administración Pública”*. México D.F. : UNAM.
- Guzmán, M. L. (1955). *Leyes de Reforma. Colección Dirigida*. México: Empresas Editoriales, S.A. Segunda Edición.
- Laski, H. J. (1979). *“El Liberalismo Europeo”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lugo Martínez, R. E. (2011). *“Exposición de Motivos Sobre el Proyecto “Decreto de Diversas Leyes Fiscales”, Palacio Legislativo de San Lázaro, . México: Congreso de la Unión.*
- Medina, H. (1980). *“Municipio Libre” Primera Edición*. México: Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Mehl, L., & Molochino, M. d. (1995). *“Curso de Finanzas”*. Argentina: Buenos Aires.
- Rousseau, J. J. (1977). *“El Contrato Social”*. México: Porrúa 5 Edición.
- Alberich, T. (1999). *“Gestión Pública, Participación Ciudadana y Desarrollo Local”*. España: Ed. Universidad Complutense de Madrid.
- Bayle, C., & Ochoa Campos, M. (1955). *“Los Cabildos Seculares en la América Española” “La Reforma Municipal”*. México: UNAM. Primera Edición.
- Berliri, A. (1964). *“Principios de Derecho Tributario”*. Madrid: Ed. De Derecho Financiero.
- Cámara de Diputados. (última Reforma publicada 2016). *“Ley General de Bienes Nacionales”, Artículo 3.*, México: H. Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados. (17 junio del 2016.). *Código Fiscal de la Federación Última Reforma Publicada* . México: H. Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados. (Fecha de su publicación 18 de noviembre del 2015). *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016*. México: H. Congreso de la Unión.
- Carpizo, J. (1979). *“El Presidencialismo Mexicano”*. México: Siglo XXI. Segunda Edición.
- Carstens, A. (12 de marzo del 2008). *Discurso Foro “Poder de Filantropía: Repensando el Poder de Dar”*. Miami Florida.

- Cetrángolo, O., & Gómez-Sabaini, J. C. (s.f.). *“La Tributación Directa en América Latina y los Desafíos a la Imposición Sobre la Renta”*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Clavijero, F. J. (1958). . *“Historia Antigua de México”*. México: Porrúa. Segunda Edición.
- Colegio de México. (1980). *“Historia General de México”*. Tomo I y II. México.: Colegio de México. Tercera edición.
- De la Maza, F. (1972). *“San Miguel de Allende”*. México: Frente de Afirmación Hispanística, A.C. Segunda Edición.
- Díaz del Castillo, B. (1955). *“Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España”*. Madrid.: Espasa-Calpe, S.A. Segunda Edición.
- Dublán, & Lozano. (s.f.). *Colección de Leyes y Decretos*. Tomo III Citado por Moisés Ochoa Campos. Ob.
- Escude Bartoli, M., & Ochoa Campos, M. (1955). . *“Los Municipios de España”*. *“La Reforma Municipal”*. México.: UNAM. Primera Edición.
- Esquivel Obregón, T. (s.f.). *“Apuntes para la Historia del Derecho en México”*. Citado por Moisés Ochoa Campos. Ob.
- Fraga, G. (1980). *“Derecho Administrativo”*. México: Porrúa, S.A., Vigésima Edición.
- García Maynez, E. (1977). *“Introducción al Estudio del Derecho”*. México: Porrúa, S.A., Vigésimo Sexta Edición.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (1980). *“Municipio Libre”*. México: Gobierno del Estado de Guanajuato. Primera Edición.
- Hoffman Elizalde, R. (1975). *“Sociología del Derecho”*. México: Textos Universitarios. Primera Edición.
- Kelsen, H. (1973). *“Teoría del Derecho y del Estado”*. México: UNAM. Segunda Edición, Tercera Reimpresión.
- Margadant S, G. F. (1977). *Derecho Romano*. Colima, México: Esfinge, S.A.
- Novoa Monreal, E. (1971). *“El Derecho como Obstáculo al Cambio Social”*. México: Siglo XXI. Quinta Edición.
- Platón. (1973). *“Diálogos”*. México: Porrúa. Primera Edición.
- Preciado Hernández, R. (1977). *“Ensayos Filosóficos, Jurídicos y Políticos”*. México: Jus. Primera Edición.
- Real Academia Española. (2006). *“Diccionario Esencial de la Lengua Española”* . Pozuelo de Alarcón, Madrid: Espasa Calpe, S.A.

- Recansens Siches, L. (1981). *“Tratado General de Filosofía del Derecho”*. México: Porrúa, S.A. Séptima Edición.
- Recanses Siches, L. (1963). *“Panorama del Pensamiento Jurídico del Siglo XX”*. México: Tomo I. Porrúa. Primera Edición.
- Rendón Huerta, T. (1981). *“Curso de Derecho Municipal”*. México: Universidad de Guanajuato.
- Sedesol. (2004). *“Corresponsabilidad y Participación Ciudadana”*. México: Secretaría de Desarrollo Social Federal,.
- Serra Rojas, A. (1980). *“Derecho Administrativo”*. México: Tomo II. Décimo Segunda Edición.
- Sommers, H. M., & Arrijo Vizcaíno, A. (2008). *“Derecho Fiscal “*. México: Themis.
- Székely, M. (2002). *“Hacia una Nueva Generación de Política Social”*. Russell Sage Foundation.
- Tena Ramírez, F. (1980). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, S.A.
- Touchard, J. (1975). *“Historia de las Ideas Políticas “*. Madrid: Tecnos Tercera Edición.