

Moya Palencia, Mario, <i>Temas constitucionales</i>	575
JORGE MADRAZO	

dustriales al régimen establecido por la Ley 14.407; el criterio uniforme en materia gravada, recomendada por el Ministerio de Seguridad Social de 2 de agosto de 1976; y otros decretos y resoluciones relativos al tema de la obra.

Ignacio CARRILLO PRIETO

MOYA PALENCIA, Mario, *Temas constitucionales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1978, 99 p.

La Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Coordinación de Humanidades, ha publicado recientemente, bajo el título de *Temas constitucionales*, cuatro trabajos del licenciado Mario Moya Palencia.

Moya Palencia, cuya trayectoria en la vida política nacional es ampliamente conocida, es actualmente profesor titular por oposición, de la cátedra de derecho constitucional, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de "Acatlán". Sin duda, la Institución se felicita de contar entre los miembros de su personal académico con una persona de tan reconocidos méritos, como el maestro Moya Palencia.

En los cuatro trabajos de Moya Palencia se evidencia esa difícil fusión, resultado del conocimiento experimental de las cosas, que su carrera como funcionario público le ha dado, y su estudio y meditación, con estricto rigor académico, que siempre lo ha caracterizado.

El primero de los análisis jurídico-político que contiene el libro, lleva por título "El Estudio del Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas", título que, entre otras cosas, nos hizo recordar las famosas obras de Hauriou y Duverger.

"El Estudio del Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas", es la versión magnetofónica de la conferencia dictada por Moya Palencia, el día 17 de agosto de 1977, en la Escuela de Derecho de la Universidad Juárez de Durango.

El planteamiento de fondo que realiza el autor en este trabajo se refiere a la metodología y materia de estudio que debiera tener en la actualidad la disciplina del derecho constitucional. Moya Palencia plantea la necesidad de que el estudio del derecho constitucional se extienda, también, al análisis de las instituciones políticas. Y tiene razón el autor, porque un estudio del derecho constitucional en el que sólo se analice la normatividad constitucional o sólo se analice la realidad del proceso del poder político del país, será siempre incompleto y siempre parcial.

Ya Aristóteles desde antiguo anunció, en su obra *La política*, que la constitución no es solamente un ser, sino que debe verse como una realidad, como una organización y como una *lege ferenda*; Fernando Lasalle, por su parte, contemplaba a la constitución como la suma de los factores reales del poder en una comunidad, y, Herman Heller, la entendió como una realidad a la que dan forma las normas. El mismo Karl Loewenstein, autor de ese importantísimo libro para los estudiosos del derecho constitucional, *La teoría de la constitución*, se percató de que el punto de toque para elaborar una clasificación de las constituciones tendría que ser el grado de concordancia o dispa-

ridad existente entre el texto de la constitución y la realidad del proceso del poder político, y fue así que estructuró su clasificación ontológica de las constituciones. El pensamiento de Loewenstein, al que hace referencia expresa el autor, subyace a lo largo de su ensayo.

El estudio de Moya Palencia se inicia con una explicación panorámica de cómo y dónde se dieron las primeras cátedras de derecho constitucional en el mundo, y seguidamente, se refiere a la evolución de la enseñanza del derecho constitucional durante los siglos XVIII y XIX.

Escribe Moya Palencia que en el siglo XX el derecho constitucional ha desbordado los criterios formales bajo los que fue estudiado en la época del liberalismo, y que, por tanto, en la actualidad su estudio debe atender y fijarse más en el derecho político, o de las instituciones políticas, nombre que, por cierto, se está dando a esta disciplina en las universidades europeas.

El cambio y la extensión del objeto de estudio del derecho constitucional supone, dice el autor, una transformación doble; cuantitativa, en razón de que deben incorporarse al estudio de esta disciplina ciertas instituciones tradicionalmente relegadas, como los partidos políticos, los grupos de presión y la prensa, entre otras; y, cualitativa, en cuanto que el punto de vista del funcionamiento ideal de las instituciones políticas previstas en la Norma Fundamental, debe evolucionar hacia el enfoque del funcionamiento real de dichas instituciones, a efecto de ubicar y comprender su operatividad en la vida cotidiana.

Concluye el autor que el estudio del derecho constitucional no puede abordarse limitativamente, sino que, por el contrario, debe dársele un enfoque pluridimensional, a través del cual esta disciplina puede ser analizada tanto a la luz de las teorías racionalistas, como de las historicistas, como de las sociologistas.

El segundo trabajo lleva por título "El Régimen Municipal", y fue la investigación realizada por el autor para optar, por oposición, a la cátedra de derecho constitucional, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El trabajo consta de cuatro capítulos, en los que se analizan, respectivamente, la evolución del municipio en el constitucionalismo mexicano; el municipio como forma de descentralización política y administrativa; las normaciones constitucionales del régimen municipal, y el funcionamiento y los problemas del municipio en México.

La investigación se inicia con la presentación, ciertamente panorámica y breve, de los orígenes del municipio, que es quizá, como el autor lo dice "la primera y más antigua forma de organización político-social" (p. 35). Sobre el particular, Moya Palencia se refiere a la organización de las asociaciones tradicionales como el *clan*, la *fratria* y la *tribu*, así como la antigua *polis* griega y a los *demos*, estos últimos, origen del primitivo municipio urbano. También el autor analiza la organización romana de las colonias y prefecturas y la estructura y evolución del municipio hispano y su adopción en Nueva España. Igualmente, Moya Palencia estudia la figura del *Calpulli*, como forma del municipio indiano

Después de explicar, "a grandes rasgos" (p. 43), los antecedentes legislativos del régimen municipal constitucional mexicano, Moya Palencia pasa a realizar el análisis del municipio como forma de descentralización política y administrativa.

En esta parte de la investigación, el autor presenta en forma esquemática y muy bien realizada, los elementos constitutivos de los sistemas esenciales ideados para regular la relación del Estado con el Municipio, que son el sistema centralizado y el descentralizado. Después de analizar el concepto de descentralización por región en las obras de Fraga y Serra Rojas, así como el concepto en la doctrina clásica, el autor concluye que: "el régimen municipal mexicano supone una relación descentralizada, y que nuestra legislación constitucional se ha inspirado en la doctrina clásica, pues le establece como bases las siguientes:

"a) Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (artículo 115, fracción III).

b) El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la Federación y de su organización política y administrativa (artículo 115, primer párrafo).

c) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales (artículo 115, fracción II).

d) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, por el sistema de representación proporcional si su población es de trescientos mil habitantes o más, o de mayoría relativa si no lo es (artículo 115, fracciones I y III).

e) Los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos o conurbados, de acuerdo con las leyes de la materia (artículo 115, fracciones IV y V)." (p. 47).

Por lo que se refiere al capítulo de las "normaciones constitucionales del régimen municipal", es de destacarse el estudio que el autor hace respecto a la forma de cómo el municipio ha sido regulado al nivel de las constituciones locales, lo que es de fundamental importancia porque, como lo dice el autor, "la Constitución Federal no fijó los requisitos para la creación de municipios, ni estableció los ámbitos municipal y estatal, ni las formas de gobierno del municipio ni sus controles y apoyos" (p. 54); quedan todas estas materias reservadas a las constituciones y leyes locales.

Por lo que se refiere a la forma de gobierno municipal, Moya Palencia indica que existe en las constituciones locales un predominio de la forma *Alcalde-Concejo*, en el que el primero tiene las facultades ejecutivas, y el segundo las legislativas, pero no deja de analizar los matices que algunas constituciones, como las de Durango, Guerrero, Morelos y Puebla, tienen respecto a la forma de gobierno por comisión.

Por último, en el capítulo relativo al "funcionamiento y problemas del mu-

nicipio en México", el maestro Moya Palencia indica que, con honrosas excepciones, las constituciones locales "no han reglamentado el régimen municipal con el mismo espíritu abierto y autonomista que informa al artículo 115 de la Constitución Federal. Por el contrario, han procurado establecer medidas de subordinación jurídica del municipio al Estado, en grado mayor o menor, y en campos en que francamente se vulnera la libertad municipal" (p. 57).

El maestro Moya Palencia se refiere también en su estudio a los problemas financieros y económicos del municipio mexicano, los que ciertamente son alarmantes. Resulta indiscutible que el aspecto tributario tiene una importancia capital al respecto, y que urgen reformas a las constituciones locales para que éstas determinen los renglones tributarios que correspondan a los municipios. Estas reformas, dice el autor, "pudieran ser promovidas por una reforma al artículo 115 constitucional que estableciera las bases para hacer tal determinación" (p. 58).

Concluye Moya Palencia su investigación diciendo que debemos impulsar al municipio por todos los medios, pues no es sólo una forma de organización administrativa, sino la célula básica de nuestro desarrollo político (p. 58).

El tercer trabajo que consta en el libro se intitula "La Reforma Política", y es la intervención que el maestro Mario Moya Palencia tuvo en el II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, celebrado en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, en el mes de abril de 1978. En este trabajo el autor expone sus ideas en torno a la forma de cómo él ha entendido, en términos generales, el proceso llamado "reforma política", profundizando en algunos de sus aspectos concretamente, por lo que hace a la reglamentación constitucional de los partidos políticos y al sistema electoral mixto que recientemente se ha adoptado.

Por lo que se refiere al contexto de la "Reforma Política", el autor coincide con el presidente de la República en que ésta se inscribe dentro de un "proceso dialéctico de transformación" (p. 67) y dice, "ese proceso dialéctico avanza en nuestro país desde las luchas por la Independencia y la Reforma y encuentra su expresión contemporánea en la filosofía de la Revolución Mexicana" (p. 67).

Dice Moya Palencia que la reforma política obedece al concepto integral de democracia definida en nuestra Constitución y que por tanto "se da junto a una reforma administrativa; anexa a una Alianza Popular y Revolucionaria para la Producción; dentro de una orientación de las acciones públicas y privadas hacia el desarrollo compartido; al lado de un ambicioso programa nacional de educación con un capítulo específico para los marginados; dentro de una estrategia general encaminada a lograr total recuperación económica del país, tramontar la crisis, apoyar los derechos sociales de las mayorías y explotar racionalmente, y para beneficio popular las enormes reservas de petróleo, gas e hidrocarburos del patrimonio nacional" (p. 68).

Expone Moya Palencia que la reforma política no fue una "reforma pactada u otorgada", sino una reforma "consultada con las fuerzas políticas reales" (p. 78) y que ella "será sancionada también por todo el pueblo México en el

proceso electoral que culminará con las elecciones para Diputados Federales en julio 1979, y en la integración de una nueva Cámara de Diputados más representativa y pluripartidista en el mes de septiembre" (p. 78). Concluye que "la reforma política como parte de un proceso dialéctico transformador, obedece a la convicción progresista de un Estado Revolucionario, atento al flujo y reflujo de las fuerzas reales del poder y preocupados por ensanchar su legitimidad por medios democráticos.

El cuarto y último de los trabajos que conforman el libro lleva por título "En Defensa del Congreso y del Presidencialismo Mexicano", y es la intervención "improvisada" que el autor hizo en la sesión de debate del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, el 20 de abril de 1978, y en el que se vierten sus comentarios respecto de la ponencia que en el mismo Congreso presentó Edmundo González Llaca intitulada "Un Congreso. . . ¿para qué?"

Entre otras cosas, Moya Palencia apunta su opinión respecto de la forma de comprender la teoría de la división y colaboración de poderes en el contexto del sistema político mexicano, en el que existe una marcadaísima preponderancia del poder ejecutivo y en el que la mayoría de los populares pertenecen al mismo partido político que el presidente de la República. Sobre el particular, el autor expone que "la colaboración en un proyecto nacional de desarrollo, de un Ejecutivo y de un Legislativo corresponsables, que han sido electos por voto popular, presentados por un partido político con un programa político determinado, no es ni puede verse ante la teoría de la división de poderes ni ante cualquier otra reflexión como una desnaturalización de nuestro sistema constitucional o como un desplazamiento de la voluntad representativa" (p. 85).

Igualmente, Moya Palencia se refiere a la alta tecnificación que actualmente tiene el proceso legislativo, que provoca el debate y la confrontación interna en el seno de las comisiones legislativas entre diversos grupos y subgrupos que componen la corriente mayoritaria, lo que explica que el poder legislativo no sea un órgano puramente ratificador de las decisiones del ejecutivo, a pesar de que la abrumadora mayoría de los legisladores pertenezcan al mismo partido político del presidente.

Enseguida, el autor se refiere a las razones y fundamentos de la existencia de un poder ejecutivo fuerte. Escribe que "si hay una idea central que justifica en México al Ejecutivo fuerte, sería el que su diseño constitucional y su funcionamiento real han precavido a este país de caer en la anarquía y en el fascismo". Éstas son, en esencia, algunas de las cuestiones más importantes abordadas en el trabajo.

Jorge MADRAZO

MURO OREJÓN, Antonio, *Cedulario americano del siglo XVIII. Colección de disposiciones legales indianas desde 1670 a 1800, contenidas en los cedularios del Archivo General de Indias*; con la colaboración de José Llavador Mira y Fernando Muro Romero, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Cátedra de Historia de Derecho Indiano de la Universidad de Sevilla, 1977, t. III, lxxx-424 p.