

VIII. REGIMEN ECONOMICO Y MUNICIPIO LIBRE

“No puede perseguirse por las autoridades ni por las leyes ese supremo derecho que tienen los obreros para defenderse de la mejor manera posible, para hacer respetar el supremo derecho que tienen al jornal, que es precisamente el medio que tienen de vivir, y el medio que tienen de llevar a sus hijos el sustento, el pan de cada día.”⁸³

“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general.”⁸⁴

En las sencillas a la vez que categóricas palabras que presentamos en los dos breves epígrafes que presiden este capítulo, se encuentra sintetizada, por así decirlo, esa nueva corriente de ideas que, en materia laboral, irrumpiera con el artículo que acababa de crearse, y que habría de reflejarse, indudablemente, en los debates posteriores del constituyente, conforme a los cuales, hubiera de darse nacimiento a importantísimos principios constitucionales, también, contenidos en diferentes y significados preceptos. Ello es, en efecto, lo que apreciamos al abocarnos a la génesis de los artículos 28 y 115 de la Constitución de 1917.

El día 12 de enero de 1917, en la 39^a sesión ordinaria, tuvo lugar, en efecto, el esperado debate a que, una cuestión tan trascen-

⁸³ Jorge Von Versen, en la 45^a sesión ordinaria; D.D., II, pág. 501.

⁸⁴ Heriberto Jara, en la 59^a sesión ordinaria; D.D., II, pág. 878.

dental como lo es la prohibición de estancos y monopolios, diera ocasión. Apartándose, necesariamente, del clásico concepto de liberalismo económico que consignaba el artículo 28 de la Carta del '57, al proscribir, prácticamente, los llamados monopolios legales tan sólo, el propio artículo 28 del Proyecto Carranza no contemplaba ya, con esta medida, únicamente el beneficio de productores y distribuidores, sino, fundamentalmente, la protección a los consumidores; es decir, el derecho individual de libre concurrencia, quedaba un tanto subordinado al interés de la sociedad. Y éste habría de ser, en términos generales, el denominador común a las actuaciones, todas, del Congreso Constituyente de Querétaro y a la obra que él elaboró: los derechos individuales en la Constitución de 1917, habrían de conjugarse armoniosamente con los intereses sociales, a través de la necesaria supeditación de aquéllos a éstos.

Decía así el artículo 28 del proyecto, al que algunos diputados constituyentes juzgaron, sin embargo, incompleto:

“En la República mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a las autoridades y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o aparamiento en unas cuantas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general a todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Fueron, en efecto, Nieto y Von Versen, quienes le propusieron las adiciones que vendrían a redondear su contenido:

“El señor diputado Rafael Nieto —señalaba la Comisión en su respectivo dictamen— presentó a esta honorable asamblea una iniciativa tendiente a reformar el artículo 28 en el sentido de que se incluya entre los monopolios exclusivos de la Federación, el relativo a emitir billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal. El señor Nieto funda su iniciativa en las siguientes razones:

Primera. Que desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito, en lo que respecta a bancos de emisión, tiene las siguientes ventajas: cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial le es adverso a un país, se impone la exportación de metálico; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, la retirada del metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores afectará gravemente a la circulación, mientras que si se trata de un solo banco central que concentre las especies metálicas podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán aminorados.

Segunda. Desde el punto de vista económico-político, la centralización del crédito presenta las siguientes ventajas: al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesoro público tenderá a afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos las requieran. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que en un banco único, en estrecha convivencia con el Tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución, que si tuviera que ocurrir a innumerables bancos.

Tercera. Habiéndose hecho concesiones leoninas en tiempo de la dictadura a los bancos locales, sin provecho ninguno para el Tesoro nacional, éstos emitieron grandes cantidades de billetes, presentándose el caso típico en la actualidad, de

que dos bancos de emisión de nombres sonoros y pomposos, sólo tienen en existencia metálica dos mil pesos plata, en tanto que sus emisiones sobrepasan de dos millones”.

Y Jorge Von Versen, asumiendo la actitud que hubo de caracterizarlo siempre en el seno del constituyente queretano, alzó su voz para pugnar por el establecimiento de garantías a la clase trabajadora.

“Cuando una clase obrera —reza textualmente su intervención— pretenda de alguna manera exigir que se le reconozcan sus derechos de tal o cual manera, puede tender a evitar la libre concurrencia en la producción, puede tender a evitar la industria, el comercio o los servicios al público, y es precisamente, señores, el derecho de huelga lo que vengo a defender aquí. No puede perseguirse por las autoridades ni por las leyes ese supremo derecho que tienen los obreros para defenderse de la mejor manera posible, para hacer respetar el supremo derecho que tienen al jornal, que es precisamente el medio que tienen de vivir, y el medio que tienen de llevar a sus hijos el sustento, el pan de cada día. Yo vengo a pedir muy respetuosamente a la asamblea que sirva de una manera clara y precisa, hacer ver a la comisión que está en un error, que debe consignar esta idea de una manera clara, de tal manera que no se ataquen aquí las garantías de los trabajadores, a fin de que las autoridades no interpreten de una manera contraria a los intereses de los trabajadores, esto: que deban prohibir todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio como servicios al público. Queremos suponer, señores, que los empleados de tranvías, para exigir un mayor sueldo, un mayor jornal del que tienen, paralizan el servicio; entonces la ley, entonces las autoridades, con la autorización que aquella les da, tienden a evitar con energía que esos individuos que trabajan en los tranvías procuren realizar los servicios al público, y entonces hay ocasión para proceder en contra de ellos. ¿Por qué señores? ¿Por el simple delito de pedir un jornal mayor que sirva para conseguir las subsistencias de sus hijos, o que sirva para obtener mayores comodidades? Otro caso, señores, tenemos la producción de carbón mine-

ral. Si los mineros ven, por ejemplo, una oportunidad para reclamar el alza de los precios y como hay escasos yacimientos de carbón en la República, se paralizan los servicios públicos, como son los de los ferrocarriles, por la falta del carbón de piedra. La ley va a autorizar que se proceda enérgicamente contra los obreros que producen el carbón de piedra? ¿Con qué derecho? También los obreros tienen el derecho absoluto, innegable de hacer uso de la oferta y de la demanda cuando se necesitan sus brazos, cuando se necesitan sus fuerzas, también ellos tienen derecho de paralizar los servicios públicos para que así puedan acceder a sus demandas. Sí, señores; sí tienen ese derecho, ¿por qué el comercio y la industria se basan al fijar sus precios en la oferta y la demanda? ¿Por qué el obrero no tiene derecho de fijar el precio de su trabajo, de fijar su jornal, fundándose en la oferta y la demanda de sus brazos y en el desgaste de sus energías físicas? Es necesario que pensemos más despacio, señores diputados; las leyes se hacen para armonizar todos los intereses sociales, y los trabajadores son una parte de ese conglomerado social que tenemos que beneficiar. ¿Por qué hemos de beneficiar solamente a determinado grupo? Nuestras leyes deben tender a eso, a beneficiar a todo el conglomerado social y nosotros no debemos consentir eso. Pero solamente existe el prejuicio del capital, el prejuicio de los conservadores, no solamente existe el prejuicio de los liberales; todos esos prejuicios deben desaparecer entre nosotros, porque, tanto los liberales como los conservadores, los industriales y los capitalistas, todos forman el conglomerado social de la República Mexicana y las leyes deben tender a equilibrar los intereses de todos los mexicanos, sin que deba importarnos su carácter, su condición social. Es por eso, señores, que yo vengo a pedir a la asamblea que reclame a la comisión que se fije en ese detalle, solamente en ese detalle, porque las autoridades no siempre están animadas de un solo criterio y de acuerdo con esta ley tendrían siempre la oportunidad de impedir que los trabajadores paralizaran los servicios públicos, e impedir la competencia en la producción. Es por eso que yo pido que todos vosotros votéis en contra de este dictamen en provecho de nuestra clase obrera, que es la que formará la base de nuestro porvenir nacional”.

Y por 120 vs. 52 votos, fue aprobado el siguiente texto que, recogiendo un tanto las propuestas de ambos diputados, es el que ha llegado hasta nuestros días:

“En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen, a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o aparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público, todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.⁸⁵

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente riqueza de la región

⁸⁵ El subrayado es nuestro.

en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata”.

Por lo que toca a nuestro vigente artículo 115, se encuentra en él contenido, indudablemente, otra de las grandes conquistas de la Revolución: la relativa al municipio libre. Sin antecedente alguno en la Carta del '57, pero con el grato recuerdo, tal vez, de aquel ilustre ayuntamiento de la ciudad de México en 1808 del que parece arrancar la soberanía del Estado Mexicano, la fe carrancista en la institución municipal habría de manifestarse antes, aún, de que fuera elaborado el Proyecto de Constitución, cuando desde el 25 de diciembre de 1914, en plena efervescencia de legislación social, hubiera de ser reformado el artículo 109 de la entonces vigente Constitución de 1857, en el sentido de establecer al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política de México, y de administrarlo por medio de ayuntamientos de elección popular directa “y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado”. En estos mismos términos lo presentaría el proyecto en su artículo 115, mereciendo la inmediata aprobación de los diputados constituyentes, quienes no dejaban de ver en él, la “...expresión política de la libertad individual y (la) base de nuestras instituciones sociales”, y una forma más de evitar las tiranías y perfeccionar la realidad democrática de nuestro país.

En la parte conducente de su “Mensaje”, Carranza había referido, acorde con dichos antecedentes, que:

“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, substraéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que

tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”.

Mas, esa supuesta independencia económica de los municipios habría de ser, precisamente, la que no tardara en ocasionar los primeros debates sobre tan apasionante tema, en el seno de la asamblea constituyente que nos ocupa. Las diferencias surgieron, efectivamente, a propósito del régimen patrimonial y financiero de los propios municipios, pues se consideraba, y con muy justa razón, que:

“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes”.

A sus anteriores palabras, impregnadas del sello popular y social que siempre supo imprimirlas, el diputado constituyente Heriberto Jara agregaba.

“...los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio de las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son

los más interesados en el desarrollo de éste si se trata de comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para transportar sus mercancías y facilidades para la exportación de sus productos; no se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad?, y por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio convecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de agujón, de estímulo para que en el otro municipio procuren sus habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz. Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarle esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compra una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio

lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado”.

Sin embargo, y a pesar del apoyo que a estas ideas dieron Martínez de Escobar, Cepeda Medrano e Hilario Medina, habría de prevalecer la opinión de Esteban Baca Calderón:

“El campo económico pertenece a la soberanía del Estado... que la Legislatura le señale al municipio sus recursos y que se quede el Estado con sus recursos propios...”,

que Gerzayn Ugarte llegaría a redactar de la siguiente manera, que a la postre sería la que conformara la fracción segunda del artículo 115 vigente:

“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 sus necesidades”.