

Bartuleos sobre nuestras áreas metropolitanas

León Cortiñas Peláez*

A Luciano PAREJO-ALFONSO,
decano y vicerrector de la Universidad Carlos III de Madrid, eminente compañero y leal amigo,
así como a su apasionante equipo de jóvenes profesores y administradores públicos,
vanguardia de una ciencia comprometida con la substancia y "liberada" del fetichismo formalista del derecho,
en fraternal recuerdo y radical gratitud por la "siembra" de mi estancia sabática (1993-94),
cuyos desvelos compartieron y cuyos frutos para las universidades española y mexicana,
juntos también, cosecharemos en los próximos años.

SUMARIO: *Introducción.* 1. Nuestro acápite definidor: El fundamento democrático primario, prestacional secundario.

2. Las áreas metropolitanas. 3. Relevancia económica y sociopolítica. 4. Plan.

Primera parte: Estructura de la democracia metropolitana. 5.A) Gobierno metropolitano. 6.B) Tecnocracia y democracia.

7.C) Inmediatividad y eficacia: una síntesis difícil. 8.D) Separación de poderes o especialización prestacional.

9.E) El sufragio universal directo. 10. Las capitales latinoamericanas. 11. El procedimiento electoral.

12. Otras posibles estructuras dentro de la especialización prestacional. 13. La retribución de los titulares.

14.F) Las fórmulas de democracia semidirecta. 15.a) Precisiones terminológicas. 16) El control popular de la descentralización en derecho comparado. 17.aa) La iniciativa popular en materia legislativa.

18.bb) La oposición popular en materia legislativa. 19.cc) La disolución anticipada. 20.dd) La revocación de mandato (*recall*).

21.G) Duración de los mandatos. 22.H) Participación sindical. 23. En resumen.

Segunda Parte: Funcionamiento de la democracia metropolitana. 24. Libertad y actividad prestacional. 25. Los aspectos dinámicos.

26.A) Los cometidos metropolitanos. 27.a) Delimitación. 28. La ciudad como motor de cambio.

29.b) El cometido concurrente. 30.c) Los cometidos tradicionales. 31.aa) Cometidos personales, municipales o de primer nivel.

32.bb) Cometidos impersonales, metropolitanos o de segundo nivel. 33.B) Las finanzas metropolitanas.

34.a) El principio autonómico. 35.b) Posibles fuentes metropolitanas de recursos tributarios. 36. En resumen.

37.C) Los controles de la persona pública mayor. 38. De la tutela a la concertación. 39.a) La transformación de la tutela tradicional.

40.b) Una política moderna de control en el marco de la planificación indicativa.

Conclusiones. 41. Perspectivas evocadas por este trabajo. 42.A) El horizonte mexicano. 43.B) Balcanización e integración latinoamericanas. 44. C) Destrucción de estructuras unidimensionales: hacia la hominización. 45. Bibliografía sumaria.

Introducción

1. Nuestro acápite definidor: El fundamento democrático primario, prestacional secundario.

"Nuestros términos de referencia requieren tener presente la necesidad de sustentar un sistema válido de democracia local: es decir, un sistema bajo el cual el gobierno por el pueblo es una realidad. A éste lo consideramos por lo menos tan importante como el aseguramiento de la eficiencia en la prestación de servicios. El gobierno local no debe ser tan sólo considerado como un proveedor de servicios. Si ello fuera todo, sería correcto considerar si algunos de los

servicios no podrían ser más eficientemente prestados en otra forma. La importancia del gobierno local radica en el hecho de que él es el medio por el cual el pueblo puede prestarse servicios a sí mismo: puede tomar parte activa y constructivamente en el negocio de gobernar; y puede decidir por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales, qué clase de servicios desea y qué clase de medio ambiente prefiere. Más aún, a través de sus representantes locales en todo el país, el pueblo puede, y en la práctica lo hace, construir las políticas que adopta el gobierno nacional, centrando la atención en los problemas locales, mediante sus variadas ideas acerca de lo que el gobierno debería hacer, mediante iniciativas locales y mediante reacciones locales. Muchos de los poderes y responsabilidades poseídos actualmente por autoridades locales, muchos de los métodos generalmente utilizados, deben su existencia a la acción precursora de autoridades locales. El go-

* Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, en periodo sabático, en la Universidad Carlos III de Madrid (beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en misión de la UAM-Azcapotzalco).

bierno local es la única institución representativa del país fuera del Parlamento; y es parte esencial del edificio del gobierno democrático, ya que, por naturaleza, se halla en contacto más estrecho que el Parlamento o los ministros con las condiciones, necesidades y opiniones locales. El gobierno central tiende, por naturaleza, a ser burocrático. Es sólo mediante la combinación de las instituciones representativas locales con las instituciones centrales (Parlamento, ministros y departamentos), que puede sustentarse una democracia nacional genuina".¹

2. *Las áreas metropolitanas.* La expansión de las ciudades, rápida e ininterrumpida en lo físico y en lo demográfico, constituye un fenómeno decisivo en la estructura económico-social de la segunda mitad del siglo XX. Su magnitud acelerada es tal que, a diferencia del crecimiento tradicional de las ciudades, transcurre sin dejar el tiempo mínimo necesario para que estas transformaciones en constante renovación puedan insertarse gradualmente en el sistema tradicional y ser fructíferamente asimiladas por éste. El desnivel entre el núcleo central y las zonas periféricas de lo urbano se torna desmesurado, absorbiendo aquél a numerosos centros urbanos menores que constituían anteriormente suburbios autónomos, los cuales comienzan simultáneamente a crecer, forjándose una creciente interdependencia de sus respectivas economías.² Tanto del punto de vista urbanístico como desde los puntos de vista económico y administrativo, se impone una consideración unitaria del área como un todo único, más allá de las fragmentaciones pretéritas, y ya en buena parte artificiales, de las circunscripciones administrativas. La rebelión de los hechos, y aun a veces de las propias normas contra el edificio jurídico y administrativo preexistente, obliga a afrontar la problemática como un todo único, al que convenimos en llamar área metropolitana.

No corresponde a este trabajo el estudio de los problemas puramente ecológicos y técnicos, pero es oportuno reseñar brevemente las distintas manifestaciones contemporáneas de la macroubanización, en la búsqueda de un criterio que permita delimitar las áreas que presentan una vida comunitaria diferenciada y son, por lo tanto, susceptibles de soluciones propias de gobierno y administración. Para ello, cabe precisar términos, pues suelen utilizarse

indistintamente los de *metrópoli*, *área* o *zona metropolitana*, *aglomeración urbana*, *región urbana*, *conurbación*, *megálpolis*, etcétera.

Por *metrópoli* entendemos la ciudad principal que extiende su influencia a una zona circundante constitutiva de la denominada *área metropolitana*. La idea de *metrópoli* sugiere una zona densamente urbanizada, con un alto nivel demográfico, que comprende una población de actividades diversificadas, fundamentalmente no agrícolas. Una *metrópoli* aislada podría configurarse como un gran compacto urbano que termina más o menos abruptamente en el campo (caso de ciudades suecas), pero usualmente esta expresión remite por contraste a un área en la que aparece una ciudad principal y una serie de núcleos conexos sobre los que extiende su influencia. Por supuesto que el esquema del área metropolitana no excluye la existencia de otro centro, subsidiario o no, de tamaño importante (y tendríamos entonces *metrópolis* bi-o multinucleares, con o sin centro dominante).³

La *aglomeración urbana* se refiere a veces a un fenómeno sustancialmente similar y otras se utiliza como sinónimo de *conurbación*, la cual sólo califica la presencia de un tejido urbano más o menos discontinuo sin pronunciarse sobre la jerarquización de sus centros integrantes.

La *región urbana*, frente al área metropolitana, se caracteriza por su mayor extensión, por la integración que realiza de ciudad y campo, y por la posibilidad de dar acogida a una serie de ciudades menores y núcleos intermedios insertos en la trama urbana centrada en la ciudad dominante, que imprime su carácter a los espacios sometidos a su control e influencia.

Las *megálpolis*, tipificadas en la región renana del Rhur y en la zona noreste de los Estados Unidos de América, suelen también denominarse nebulosas urbanas, y suponen una versión avanzada de las conurbaciones, en la que una urbanización coalescente cubre dilatadas extensiones territoriales y se matiza con múltiples centros interrelacionados, carentes de jerarquía e insusceptibles de un régimen común.

Así señaladas estas precisiones terminológicas, cabe presentar las siguientes nueve características y problemas que se presentan como consecuencia del crecimiento de las áreas metropolitanas, en la opinión de los expertos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

¹ REDCLIFFE-MAUD (Chairman of the Royal Commission on Local Government in England 1966-1969), *Report presented to Parliament*, Londres; H.M.S.O., junio 1969, No. 28, p. 10.

² En México, piénsese en las manchas urbanas expansivas de la ciudad de México, de Guadalajara, de Monterrey, de Puebla, de Torreón/Gómez-Palacio/Lerdo, de Tampico-Ciudad Madero, sin olvidar las crecientes conurbaciones de Acapulco, Chihuahua y Mérida.

³ En la República Mexicana, sería, por ejemplo, la creciente conexión de la ciudad de México, con Cuernavaca, Naucalpan y Tlalnepan, por no hablar de Ciudad Netzahualcóyotl y, quizá pronto, Querétaro y Toluca.

10. Una ciudad principal o aglomeración de ciudades o zona urbana continua o en rápida expansión.
20. Una concentración de actividades económicas, sociales, culturales y administrativas.
30. Una densa población, cuya renta procede principalmente de actividades no agrícolas.
40. Una vasta gama ocupacional que impone la especialización.
50. El dominio, por parte de la ciudad central, de la vida social, cultural, política y económica de la región⁴ e incluso de todo el país (sería el caso de casi todas las capitales latinoamericanas).
60. Un nudo de comunicaciones terrestres y áreas de relevancia nacional.
70. Un crecimiento rápido de las necesidades de bienes y servicios, en particular del equipamiento colectivo urbano.⁵
80. Afluencia masiva e integración deficiente de personas de origen rural, que conocen mal las formas urbanas de vida.⁶
90. Insuficiencia de las instalaciones necesarias para favorecer dicha integración en la comunidad urbana.

3. *Relevancia social y económica.* La escueta enunciación que precede pone de manifiesto las repercusiones que la normativa administrativa tiene en esta materia y, concomitantemente, la imperativa integración de valores político-sociales en este estudio de Derecho Público que es y debe ser, científicamente, un Derecho Político.⁷ Apartándonos, pues, de toda construcción lógica formal que conduciría a una rarefacción inadmisibile del concepto de la realidad jurídica, a una especie de ciencia jurídica sin Derecho,⁸ históricamente coincidente con una completa incapacidad para plantear y resolver los

verdaderos problemas de la realidad, entendemos que, al positivismo jurídico, debe oponerse el método del realismo jurídico que integra en el fenómeno "Derecho" no sólo la pura norma sino también sus condiciones extranormativas, así como sus consecuencias respectivas.¹⁰ Dicho realismo jurídico implica, pues, un método teleológico, integrando la norma con construcciones de tipo finalista cuya naturaleza es política.

Los valores políticos que deben introducirse en el Derecho Público de todos los pueblos como mínimo común denominador, son los establecidos no sólo en la Carta de la Naciones Unidas y en las Declaraciones Universales de Derechos Humanos de 1948 y de 1966 (Pactos Internacionales primeramente de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, luego de Derechos Civiles y Políticos),¹¹ sino, en general, en el imperativo de realización del Estado democrático y social de Derecho¹² insito en las reglas supremas de Occidente tras la superación de los esquemas del liberalismo burgués.¹³

Enriqueciendo así metodológicamente el estudio formal de las categorías jurídicas con el análisis sustancial del Derecho, procede tener en cuenta el horizonte ciertamente no utópico que señala una de las meditaciones medulares de nuestro tiempo:

"La ciudad ideal, la nueva Atenas, se perfila aun ante nosotros. Nueva York y París nos proponen una imagen, sin contar con la de otras ciudades. El centro de

⁴ Dominación absoluta, como la de Monterrey respecto de todo el Estado de Nuevo León (entidad monocéntrica) que contrasta con el policentrismo del Estado de Veracruz-Llave (Xalapa-Enríquez, Veracruz, Tuxpan, pero también Coatzacoalcos, Minatitlán, etc.).

⁵ Casos, en formación, de ciudad Lázaro-Cárdenas/Las Truchas, en el Estado de Michoacán; y de Cancún, en el Estado de Quintana Roo.

⁶ Cfr., por todos, precursoramente, ROSA, Martín de la, *Netzahualcóyotl. Un fenómeno*, Ciudad de México; Fondo de Cultura Económica, colección Testimonios del fondo, 1974, 66 pp. in 40.

⁷ TRIEPEL, Heinrich, *Derecho público y política*, Madrid: Civitas, traducción castellana (del discurso rectoral de 1927), prólogo y apéndices de José Luis Carro y Fernández-Valmayor, 1981, 170 pp., in tohum.

⁸ Como las de PAUL LABAND y HANS Kelsen. Así, de LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, [El derecho del Estado del imperio alemán], Tübingen: Mohr, 5a. ed., 1911, 4 vols., respectivamente (XII+532) + (IV+318) + (IV+524) + (IV+670) pp., ahora en ed. facsimilar, Aalen: Scientia, 1964; y de Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* [Doctrina general del Estado], Berlin-Heidelberg-New York: Springer, 1925, XVI + 433 pp., ahora en ed. facsimilar, Bad Homburg v.d. Höhe-Berlin-Zürich: Dr. Max Gehlen, 1966. Cfr. *infra*, nota 28.

⁹ En la precisa expresión immortalizada por Hermann HELLER, *Staatslehre* [Doctrina del Estado], Leiden: R.W. Sijthoff, 1934, ed. (póstuma) por Gerhart Niemeyer, XVI + 298 pp., esp. p. 292 y sus referencias a H. Kelsen (hay traducción castellana editada en México por el Fondo de Cultura Económica, 1948, con múltiples reimpressiones).

¹⁰ MORENO, Julio Luis, *Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica*, Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1963, 183 pp., esp. 125.

¹¹ Cfr. MARTINS, Daniel-Hugo, "La protección internacional de los derechos esenciales del hombre", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: I.E.A.L., primera edición, 1969, 5 vols., "Préface" de Marcel WALINE, en su vol. II, pp. 37-123; LINDE, Enrique; ORTEGA, Luis Ignacio y SÁNCHEZ-MORÓN, Miguel, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos* (Estudio de la Convención y de la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos), Coordinación y prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid: Civitas, 1979, 444 pp.; posteriormente actualizado este último libro con las incesantes anotaciones jurisprudenciales del propio GARCÍA DE ENTERRÍA, en múltiples publicaciones periódicas, particularmente en la *Revista española de derecho administrativo* y en la *Revista de administración pública*, ambas publicadas en Madrid.

¹² Cfr., por todos, ABENDROTH, Wolfgang, "Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag", en el precitado *Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, 1969, en su vol. I, pp. 803-846; cuyas variadas versiones castellanas han tenido considerable irradiación entre los juristas ibéricos y latinoamericanos.

¹³ En este sentido. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "De la concepción autoritaria y de la concepción democrática en derecho administrativo", en ciudad de México: *Alegatos* (UAM-A, Div. CSH, Derecho), No. 20, enero-abril 1992, pp. 103-122; y en Madrid: *Revista española de derecho administrativo*, Civitas, No. 74, abril-junio 1992, pp. 225-254; y, del mismo, "Neoliberalismo, totalitarismo y democracia en la ciencia del derecho administrativo", San José: *Revista de ciencias jurídicas*, Universidad de Costa Rica/Facultad de derecho, agosto 1992, No. 72, pp. 9-52.

decisión y el centro de consumo se reúnen. Este centro de decisión comprende todos los canales de la información ascendente y descendente, todos los medios de la formación cultural y científica. La coacción y la persuasión convergen, con el poder de decisión y la capacidad de consumo. Fuertemente ocupado y habitado por los nuevos dueños, este centro es detentado por ellos. Poseen, sin que les sea necesaria la entera propiedad, este espacio privilegiado, eje de una programación espacial rigurosa. Sobre todo, ellos tienen el privilegio de poseer el tiempo.¹⁴ En torno a ellos, distribuidos en el espacio según principios formalizados, hay grupos humanos que no pueden llevar ya el nombre de esclavos ni de siervos, de vasallos, ni siquiera de proletarios. ¿Cómo llamarlos? Sojuzgados, están encargados de múltiples "servicios" en beneficio de los dueños de este Estado sólidamente implantado en la ciudad. Para estos dueños, en torno a ellos, todos los placeres culturales y demás, clubes nocturnos con la esplendidez de las óperas, sin excluir algunas fiestas teleguiadas. ¿No se trata verdaderamente de la Nueva Atenas, con una minoría de ciudadanos libres, poseedores de los lugares sociales y gozando de ellos, dominando a una enorme masa de sojuzgados, libres en principio, auténtica y quizá voluntariamente servidores, tratados y manipulados según métodos racionales?¹⁵ ¿No caen los sabios mismos, los sociólogos en primer lugar, muy diferentes en esto de los antiguos filósofos, entre los servidores del Estado, del orden, del hecho consumado bajo la apariencia de empirismo y de rigor, de espíritu científico? Pueden incluso cifrarse las posibilidades. El uno por ciento de la población activa entre los directores, los jefes, los presidentes de esto o aquello, las élites, grandes escritores y artistas, grandes bufones o informadores. Es decir, algo menos de medio millón de nuevos notables para la Francia del siglo XXI. Cada uno con su familia y su séquito, cada uno teniendo su "casa". La dominación de por la centralidad¹⁶ no impide en absoluto la posesión de dominios secundarios, el goce de la naturaleza, del mar, de la montaña, de las ciudades antiguas. A continuación, un cuatro por ciento aproximadamente de *executive men*, administradores, ingenieros, sabios. Tras selección, los más eminentes son admitidos en el corazón de la ciudad. Para esta selección bastan quizá los in-

gresos y los ritos mundanos, sin que se tenga necesidad de violencias. Los otros, subordinados privilegiados, tienen también dominios distribuidos según un plan racional. Antes de alcanzar dicho éxito, el capitalismo de Estado lo ha preparado cuidadosamente. Sin omitir la organización de diversos *ghettos* urbanos, ha organizado para los sabios y la ciencia un sector severamente concurrencial; en laboratorios y universidades, sabios e intelectuales se han enfrentado en forma puramente competitiva con un celo digno de mejor empleo,¹⁷ por el mayor bien de los dueños de lo económico y de lo político, para la gloria y la alegría de los "gozadores del Olimpo". Por otra parte, a estas élites secundarias se les asigna residencia en ciudades científicas, en campus universitarios, en *ghettos* para intelectuales. La masa, presionada por múltiples coacciones, se aloja espontáneamente en las ciudades satélites, en los suburbios programados, en los *ghettos* más o menos "residenciales"; la masa no tiene para sí sino el espacio cuidadosamente medido, el tiempo le es ajeno. La masa lleva su vida cotidiana constreñida (quizá incluso sin saberlo) por las exigencias de la concentración de los poderes. Pero que no se hable de un universo "concentracionario". Todo esto bien puede prescindir de la ideología de la libertad cubriéndose con la racionalidad, la organización, el planeamiento. Estas masas que no merecen el nombre de pueblo, ni de popular, ni de clase obrera, viven "relativamente bien"¹⁸ exceptuando el hecho de que su vida cotidiana es teledirigida, y que pesa sobre ella la amenaza permanente de la desocupación".¹⁹

El área metropolitana de la primera mitad del siglo XXI no sólo implicaría dificultades de funcionamiento administrativo, sino de estructuración administrativa. La organización administrativa impone la consideración indisoluble de los dos aspectos que con tanto acierto señalaba desde 1969 la Real Comisión Británica en la organización de lo local: al estudio de la actividad prestacional (cometidos metropolitanos y su financiación) acompaña y precede el estudio orgánico de la democracia metropolitana. En otros términos, el Derecho Administrativo carece de sentido al margen de los valores normati-

¹⁴Cfr. las obras de WENDORFF, Rudolf, *Zeit und Kultur. Geschichte des Zeitbewusstseins in Europa* (Tiempo y cultura. Historia de la conciencia del tiempo en Europa), Opladen: Westdeutscher Verlag, 3a. ed., 1985, 720 pp.; y *Dritte Welt und westliche Zivilisation-Grundprobleme der Entwicklungspolitik* (Tercer mundo y civilización occidental -Problemas fundamentales de la política del desarrollo), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1984, 504 pp.

¹⁵Cfr. BEKOLO-EBE, Bruno, *Le statut de l'endettement extérieur dans l'économie sous-développée-Analyse critique*, "Préface" del profesor Georges NGANGO, Dakar y París: Présence africaine, 1985, 443 pp.; para una visión internacional actual de esta "división territorial de la coexistencia", en un planeta distribuido entre países "dueños y libres" y países "sojuzgados y endeudados"

¹⁶Cfr. ABALO, Carlos, "G-7 ¿Nuevo reparto del mundo?", ciudad de México: *El Día latinoamericano*, 13 jul. 1992, p. 20.

¹⁷El régimen de incentivos a la docencia e investigación superiores en países del Tercer Mundo, con sus variadas pero escasas y frecuentemente arbitrarias prestaciones (las por los españoles conocidas como "bufandas"), de imprevisible estabilidad, tiende a agravar esta tendencia.

¹⁸Cfr. GARRIDO, Luis Javier, "¿Solidaridad?", ciudad de México: *La Jornada*, 11 sept. 1992, p. 10; cfr. el núm. monográfico de *El cotidiano* (Revista de la realidad mexicana actual), ciudad de México: UAM-Azcapotzalco (Div. C.S.H.), año 8, núm. 49, jul.-ag. 1992, 120 pp., esp. "¿Qué es solidaridad?" (pp. 1-27), "Para discutir el Pronasol" (pp. 29-59) y "Solidaridad se institucionaliza" (pp. 60-72).

¹⁹Del 7.5% en los Estados Unidos de América hacia el fin del tercer trimestre de 1992, sería el triple de esa cifra para 1994 en México, según analistas de la especializada publicación mexicana *El Financiero* de octubre de 1992. Cfr., precursoramente, LEFEBVRE, Henri, *Le droit à la ville*, Paris: Anthropos, vol. I, 1968, pp. 135-137.

zados en la Constitución. El Derecho Administrativo es una rama menor del Derecho Constitucional. De>Da, o sea que el derecho administrativo es un derecho constitucional concretizado.

4. *Plan.* El montaje de una organización administrativa para las áreas metropolitanas comprueba una vez más, la caducidad de la visión clásica -particularmente la alemana de Otto Mayer, no la de Otto Bachof-²⁰ del Derecho Administrativo tendente a afirmar la indiferencia del Derecho Administrativo respecto de los preceptos del Derecho Constitucional. Sólo su íntima compenetración, afirmada precursoramente por la doctrina francesa²¹ y sólo después de 1945 reconoci-

da por la doctrina alemana,²² permite un estudio coherente del Derecho Público y nos lleva a estructurar estos bartuleos en dos partes:²³ en una Primera parte, plantearémos la estructura de la democracia metropolitana, en una Segunda parte, el funcionamiento prestacional.²⁴

PRIMERA PARTE

Estructura de la democracia metropolitana

5. *Gobierno metropolitano y no administración metropolitana.* Con acierto hablaba, la Real Comisión Británica, del Gobierno y no de la Administración local. En efecto, una verdadera descentralización territorial se aplica no sólo a la función administrativa, sino que es comprensiva de una descentralización

²⁰Para la global perspectiva alemana en nuestro siglo, particularmente en la relación de ambos maestros, puede verse de BACHOF, Otto, "Ueber einige Entwicklungstendenzen im gegenwaertigen deutschen Verwaltungsrecht" [Sobre algunas tendencias evolutivas del derecho administrativo alemán contemporáneo], en el precitado *Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, 5 vols., "Préface" de Marcel Waline, Madrid: IEAL, 1969, en el vol. V. pp. 439-462; e, igualmente, la por momentos vehemente reivindicación de Mayer formulada posteriormente por el propio Bachof, Otto, en su ponencia de 1971 ante la Asociación de los profesores alemanes de derecho público (*Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*), titulada "Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung" [La dogmática del derecho administrativo ante los cometidos contemporáneos de la Administración], inicialmente publicada por la propia Asociación (vDDSTRL 30, 1972, pp. 193-244) y actualmente recopilada en el volumen de sus principales artículos: BACHOF, Otto, *Wege zum Rechtsstaat-Ausgewählte Studien zum öffentlichen Recht* [Camino hacia el Estado de Derecho -Estudios escogidos de derecho público], Königstein/Ts: Athenäum, 1979, VIII-394 pp., esp. 295-343.

²¹Cfr. DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, Paris: Fontemoing: Bocard, 5 vols., 3a. ed., 1928 (vols. I, II y III) y 2a ed., 1924 (vols. IV y V), respectivamente (XIX + 763) + 888 + 856 + 938 + 703 páginas. De relevante y permanente interés sigue siendo el enfrentamiento polémico de VEDEL y EISENMANN: cfr. de Georges VEDEL, "Les bases constitutionnelles du droit administratif", Paris: *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, No. 8, 1954, p. 21 y ss., ahora reproducido en LAUBADÈRE / MATHIOT / RIVERO y VEDEL, *Pages de doctrine*, Paris: L.G.D.J., 1980, 2 vols., LXXI + 610 + 544 pp., en su vol. I, pp. 129 - 176; y de Charles EISENMANN, "La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif", Paris: *Revue du droit public*, 1972, No. 6, pp. 1345 y ss.

Para la reciente evolución francesa, v. LANZA, Albert, *L'expression constitutionnelle de l'administration française (Contribution à l'étude des constantes constitutionnelles)*, "préface" de Jean BOULOUIS, Paris: L.G.D.J., 1984, XVI + 937 pp.; LARZUL, Tanneguy, *Les mutations des sources du droit administratif*, "préface" de Didier TRUCHET, Lyon: L'Hermès, 1994, XLVIII + 447 pp., con particular análisis de la afirmación de la fuente constitucional frente a la fuente jurisprudencial del derecho administrativo (pp. 1 a 125).

En el mismo sentido, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "La nouvelle structure administrative de l'Université en Uruguay. Le cogouvernement des étudiants", Paris: *Rev. du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1963, No. 1, pp. 20-47; y, del mismo CORTIÑAS, "Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay", en 34 artículos seleccionados de la *Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario* (Selección, introducción general y presentación por Alejandro NIETO), col. "Estudios administrativos", Alcalá de Henares y Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, 1200 pp., en sus pp. 550-589, reproducción de Madrid: *Revista de administración pública*, No. 40, 1963, pp. 465-503 y de Montevideo: *La justicia uruguayana*, versión integral con los anexos del original, Secc. Doctr., 1963, pp. 85-115, in 4°.

²²Cfr. BACHOF, Otto, "El juez constitucional entre derecho y política", trad. castellana de León CORTIÑAS-PELÁEZ, Stuttgart: *Universitas*, año 21, 1966, pp. 137-152 y, también, en Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XVIII, 1967, pp. 245-261; y, más recientemente aunque con erratas que hacen urgente su nueva publicación, BACHOF, Otto, "nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre derecho y política", trad. castellana de León CORTIÑAS-PELÁEZ, Guanajuato: *Boletín del departamento de investigaciones jurídicas* (Escuela de Derecho / Univ. de Guanajuato), No. 10, 1983, pp. 46-66 y, también, en ciudad de México: *Boletín mexicano de derecho comparado* (UNAM-I.I.J.), nueva serie, año XXX, No. 57, dic. 1986, pp. 837-852. Para la evolución alemana de los noventa, v. conjuntamente las obras de STEIN, Ekkehart, *Staatsrecht* [Derecho del Estado], 14a. ed., Tuebingen: Mohr, 1993, XVI + 497 pp. y de FABER, Heiko, *Verwaltungsrecht* [Derecho administrativo], 3a. ed., Tuebingen: Mohr, 1992, XX + 453 pp.; así como la notable aportación pedagógica de MAURER, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht* [Derecho administrativo general], 9a. ed., Muenchen: C.H. Beck, 1994, XXV + 782 pp.

²³Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas" ciudad de México: *Vivienda-INFONAVIT*, No. 10, 1977, pp. 2-33, reproducción actualizada de la ponencia general "Organización administrativa de las áreas metropolitanas", Santiago de Chile: *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, publicada en Madrid: Instituto de estudios de administración local, t. II, nov. 1969, pp. 41-81 y reproducida también en Montevideo: *Revista de derecho, jurisprudencia y administración*, t. 70, 1970, pp. 1-20. El sólido y brillante magisterio de GARCÍA DE ENTERRÍA contribuyó decisivamente, con su estimulante diálogo para dicha ponencia en Madrid, a mi formación en derecho urbanístico por la cual, en ello como en tantas cosas de mi vida universitaria desde entonces, tanto le debo.

²⁴Para el concepto de la prestacionalidad en la administración pública, cfr. WOLFF, Hans-Julius, "Fundamentos del derecho administrativo de prestaciones", en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uruguay), "Préface" de Marcel WALINE, Madrid: IEAL, 5 vols, 1969, en su vol. V, pp. 349-382; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estado democrático y administración prestacional", ciudad de México: *Revista mexicana de ciencia política*, No. 68, 1971, pp. 75-99 y Madrid: *Revista de administración pública* No. 67, 1972, pp. 95-149; y, ahora, CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirección), *Introducción al derecho administrativo*, vol. I, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1994, 361 pp., esp. 57-87.

de todas las otras tres funciones del Poder Público, en particular de las funciones constituyente y legislativa, en los límites fijados por el ordenamiento jurídico nacional. Una auténtica descentralización no se limita pues a conferir a los ciudadanos del ámbito local (sea éste municipal, departamental, metropolitano o regional) la autoadministración,²⁵ sino que debe concederles además el autogobierno,²⁶ comprendiendo ambos los medios financieros para hacerlos efectivos.

La descentralización en grado de autonomía presupone la participación ciudadana, no sólo en las prestaciones de la administración y en su financiación, sino previa y fundamentalmente, la participación ciudadana en la elección directa²⁷ de las autoridades metropolitanas, así como en el control de sus actividades y su eventual responsabilidad.

6. *Tecnocracia y democracia.* Una comprensible tentación de facilidad tendería a abandonar la prestación de los cometidos metropolitanos en las manos de centros neutrales y asépticos, basándose en el mejor conocimiento de los expertos y en el sofisma de la presunta imparcialidad de las decisiones técnicas, cuya aparente despolitización es sólo máscara de posiciones ideológicas, como lo es el positivismo en la interpretación del Derecho.²⁸ De llevarse los postulados tecnocráticos a sus últimas consecuencias, desembocaríamos a la larga en estructuras desmesuradas "remotas" e inviables;²⁹ en la práctica, éstas son incapaces de sustituir, como la

experiencia demuestra, a la coordinación horizontal de los colegios representativos y sindicales, cuya inmediatividad con los destinatarios no logran reemplazar los infinitos dispositivos armonizadores de las tensiones tecnoburocráticas del poder.³⁰ La burocracia, la descentralización limitada exclusivamente a la función administrativa en sentido material, supondría la abdicación definitiva del individuo, como sujeto capaz de regir sus propios destinos, y privaría incluso a la propia clase burocrática de su justificación humana,³¹ para dar entrada a un horizonte cibernético que no tardaría en dominar a sus fautores.

No sólo los postulados humanistas sino la experiencia de los estados burocráticos muestran que la eficacia del conjunto se desmorona a la postre, autoconsumiendo sus energías con el mantenimiento de una maquinaria infinitamente prolongada, en la que sus propios elementos se controlan, balancean y coordinan, en un juego indefinido y a la postre esterilizante.³² Por todo ello, ha de convenirse en que la estructuración de la organización metropolitana impone el rechazo de fórmulas tecnocráticas y la adopción decidida de una democracia metropolitana.³³ sólo ésta puede sintetizar por su inmediatividad las aspiraciones municipales y ciudadanas, reestructurar pluralísticamente el Poder, impidiendo su monopolio por el centro nacional enfrentado sólo a débiles órganos municipales: conjurar³⁴ los riesgos de una sociedad en la que los mandos del Poder son detentados por una élite que rige no sólo el sector privado, sino el público, mediante empresas privadas gigantescas, y vicarios a su servicio, a la sombra de ministerios y empresas nacionalizadas.³⁵

²⁵ En el sentido de la *Selbstverwaltung* alemana.

²⁶ En el sentido, más amplio que el alemán de la nota anterior, del *Self-government* británico; v., además de las referencias indicadas *supra* en nota 21, específicamente respecto de la elección como elemento capital de la descentralización: CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "La reforma universitaria uruguaya: Autonomía y descentralización", Barcelona: *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, t. XVIII, 1962, pp. 55-69; RIVERO, Jean y WALINE, Jean, *Droit administratif*, París: Dalloz, 15a. ed., 1994, pp. 270-275, con matices empero importantes (p. 271); y, por todos, con rigurosa argumentación jurídica, BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, París: L.G.D.J., 11 vols., 1967-1977, en su vol. II, pp. 368-470, esp. No. 272, pp. 379-383 [*Il n'y a pas de décentralisation sans élection*].

²⁷ BOURJOL, Maurice, *Intercommunalité et Union européenne*, París: LGDJ (coll. décentralisation et développement local), 1994, 167 pp., *in totum*.

²⁸ Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León "Una concepción planetaria del Hombre y del derecho público", Introducción general a *Perspectivas...*, precitada en nota 24, vol. I, pp. XXXIX-CLIX, esp. pp. CXLII y ss.; del mismo, *Las ciencias administrativas en América Latina*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, 1972, Nos. 8 y 40, pp. 16 y 63-66; y, recientemente, CORTIÑAS, "De la concepción autoritaria y de la concepción democrática en derecho administrativo", ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A) /Dpto. de Derecho, No. 20, en.-ab. 1992, pp. 103-122, *in 4º* y Madrid: *Revista española de derecho administrativo*, ed. Civitas, No. 74, ab.-jun. 1992, pp. 225-254.

²⁹ Cfr. MARTÍN-MATEO, Ramón, *El horizonte de la descentralización*, Madrid: IEAL, 1969, 272 pp., *in totum*, y en toda la obra posterior de este eminente discípulo de la Escuela democrática española del derecho administrativo; y, por todos, MÉNY, Yves, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*,

"Préface" de Georges DUPUIS, París: LGDJ, 1974, X + 536 pp., quien, en una tesis excepcional, señala las ambigüedades del tema y las confusiones del lenguaje.

³⁰ Para el caso de los recientes vaivenes de la *Ville de Paris*, v. CHAPUS, René, *Droit administratif général*, París: Montchrestien/Domat droit public, 2 vols., 5a. ed., 1990-91, 973+635 pp., esp. en su vol. I, pp. 227-227.

³¹ Caso en México del Partido Revolucionario Institucional, particularmente desde 1982 y hacia el horizonte 2000. Respecto de la misión ciudadana en la forja de la democracia metropolitana, v. SERRANO-MIGALLÓN, Fernando, "Introducción general" a la obra colectiva del propio SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (coordinadores), *Desarrollo urbano y derecho*, ciudad de México: UNAM-ENEP "Acatlán"/D.D.F.-Pícyatec y ed. Plaza y Valdés, 1988, 520 pp., en sus pp. 15-39, esp. Nos. 11 y 28, pp. 20 y 34-39.

³² Caso del socialismo real en la Europa del Este, con precisión denunciado en su momento por la obra de BAHRO, y ya antes por André GIDE y Milovan DJILAS.

³³ SERRANO-MIGALLÓN, Fernando, *ibidem*.

³⁴ Como postula ROBSON, William, *Local government in crisis*, Londres: George Allen and Unwin, 1966, p. 150.

³⁵ Ampliamente: BOURJOL, Maurice, *ibidem*, y en toda su obra relativa a la descentralización territorial; y NIETO-GARCÍA, Alejandro, *La organización del desgobierno*, Barcelona: Ariel, 1984, 192 pp., esp. 165 ss.

La democracia metropolitana postula, pues, que sus autoridades tengan no sólo poderes jurídicos bastantes para la realización de sus cometidos, sino una extracción popular suficientemente sólida y directa como para constituir el área en un centro de poder político.³⁶

7. *Inmediatividad y eficacia: una síntesis difícil.* Características y problemas de las áreas metropolitanas³⁷ plantean una contradicción, evocada extensamente en el *Report* inglés de 1969 y sintetizada en el acápite de estos bartuleos. En efecto, al determinar su ámbito especial de competencia, nuevamente se enfrentan los criterios de técnica formal y democracia sustancial. Un servidor público satisfactorio supone la contemplación de exigencias técnicas en un marco democrático: éste se inclinaria en favor de unidades pequeñas, mientras que la técnica preferiría más bien unidades amplias que permitan un número máximo de servicios mediante el menor aparato posible.

Ahora bien, dicha contradicción de criterios, por cierto susceptibles de una fórmula de compromiso, no es tan rígida como se supone: por una parte, la defensa de la democracia local obliga a ésta a personificarse en entidades con suficiente volumen como para resistir a las fuerzas centralizadas; por otra parte, no sólo las comunidades pequeñas son fácil presa de grupos de presión, sino que la economicidad prestacional tiene un volumen óptimo, luego del cual decae, debiéndosela subordinar en todo caso a la democraticidad de la estructura. Como veremos, la solución radicaría en concretar la dimensión de óptima economicidad prestacional para los diversos servicios, unificar su prestación por sectores o niveles en una o más personas jurídicas de derecho público, e instaurar en cada una de éstas, una organización fundada en una intensa y decisiva participación ciudadana,³⁸ previa, concomitante y posterior a la actividad prestacional.

8. *Separación de poderes o especialización prestacional.* Mientras las estructuras locales francesas

más recientes³⁹ reproducen la clásica separación de funciones atribuyendo la legislativa y de control a un órgano pluripersonal electo y la administrativa a un órgano unipersonal designado⁴⁰ -que encarna ambiguamente tanto al Poder central como al local; las estructuras del Gran Londres y de las ciudades angloamericanas, así como las preconizadas por el *Report* de 1969, afirmaban siempre el carácter electivo de las autoridades metropolitanas, cuya separación en dos niveles correspondía estrictamente al diverso ámbito territorial de la respectiva actividad prestacional. Simplificando, el criterio francés sigue el clásico esquema político liberal, y el criterio anglosajón se rige por la economicidad de los servicios respectivos; sin embargo, paradójicamente, el primero quiebra la base democrática del sufragio, reafirmada por el segundo hasta las centralistas reformas tatcherianas de 1986.^{40a}

Por todo lo expuesto anteriormente, nos inclinamos por la tradicional y hoy desvirtuada fórmula anglosajona, que parecía conciliar mejor las exigencias de una auténtica descentralización democrática con los retos de una eficaz prestación de los cometidos metropolitanos. Pero entendemos que ella debe integrarse, en derecho comparado y en cuanto a la estructura democrática, no sólo con el sufragio universal directo, sino con ciertas fórmulas de democracia semidirecta de origen suizo, constitucionalizadas, por ejemplo, desde 1967 en la Constitución de la R. Oriental del Uruguay (en sus artículos 304, 82.2. y 79.2.).

9.E). *El sufragio universal directo.* Puede esta reivindicación sorprender, pero lo sorprendente es que aun hoy, la tendencia del derecho comparado, tanto europea como americana, lleva a una marcada neutralización de la democracia política en las áreas metropolitanas, cuyo órgano ejecutivo es un agente del Poder central, estándole vedado al órgano deliberante el ejercicio de la función administrativa.

10. *Las capitales latinoamericanas.* La repercusión de dicho criterio se hacía hasta 1978 más sensible en el caso de Madrid, y muy particularmente, de la casi unanimidad de las áreas metropolitanas latinoamericanas, pues equivale a neutralizar toda acción política del cuerpo electoral capitalino en la defensa de sus propios intereses locales.^{40b}

³⁶ Poder naturalmente temido por las autocracias como la de Alvaro Obregón (que derogara, por Ley de 1928, la institución municipal en el Distrito Federal mexicano) y, recientemente, la de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que resultara en el nuevo y alambicado texto del artículo 122 de la Constitución federal, por reformas de 1993. Por el contrario, tenemos el valor civil y la lucidez política del informe parlamentario inglés, que introduce estos bartuleos y citáramos en la nota 1; con diferencias nacionales que no obstan a la reivindicación de la legitimidad democrática, v. para las recientes reformas parisinas (1975, 1982 y 1986), CHAPUS, *ibidem*, p. 222. Para México, complementariamente, *infra*, nota 95.

³⁷ *Supra*, No. 3, *in fine*.

³⁸ Es la que temen las insuficientes reformas mexicanas mencionadas *supra* en nota 36, al mantener la inexistencia de los municipios de la ciudad de México.

³⁹ Distritos urbanos de 1959, Distrito de París de 1963, Región Parisiense de 1966, Ley de Comunidades urbanas de 1966.

⁴⁰ CHAPUS, *ibidem*, vol. I, sus numerales 361-372, pp. 221-227.

^{40a} Cfr. MODERNE, Franck, "La organización administrativa de las zonas metropolitanas en la Europa contemporánea (a partir de algunos ejemplos)", quien las califica de "brutales" (pp. 61-63), en SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, precitados *supra* en nota 31.

^{40b} Así, enmascarado pero innegable, en el nuevo texto (1993) del artículo 122 de la Constitución federal mexicana.

La importancia que atribuimos al punto en el desarrollo no sólo político sino administrativo y económico de América Latina, justifica que nos detengamos un instante para estudiarlo.

Inspirándose en antecedentes decimonónicos, en autores de reconocida inspiración totalitaria⁴¹ y en ordenamientos positivos de países carentes en general de una arraigada tradición de *self-government*, se ha afirmado que todo distrito federal conlleva la intervención del poder nacional en la conducción de los intereses locales. Por extensión, idéntica solución sería aplicable -y de hecho se aplica- para las capitales de países unitarios.

Las siete consecuencias de dicho criterio son inequívocas:

- 1) Fortalece el voto de las partes menos alfabetizadas del territorio, las alejadas de la capital.
- 2) Refuerza automáticamente la gravitación nacional de sectores feudales.
- 3) Impide que, por lo menos en la capital, exista el contrapeso de los sectores políticamente más cultos y desarrollados.
- 4) Confunde el mantenimiento del orden y seguridad públicos -materia indiscutiblemente de relevancia nacional, y aún más en un área metropolitana capitalina- con la titularidad de muchos otros cometidos del Poder Público; para la primera se justificaría la existencia exclusivamente de un prefecto de policía,⁴² no hay razón para sustraer las segundas a los electores locales.

⁴¹ Así, en los trabajos de Ernst FORSTHOFF, cuyas raíces y proyección totalitarias, siguen requiriendo un señalamiento preciso. Cfr.: SCHEUING, Dieter-Helmut, "La protection des droits fondamentaux en République fédérale d'Allemagne" en *Perspectivas...*, precitada en nota 24, vol. III, pp. 307-359, esp. p. 346; y en sucesivas publicaciones de CORTÍNAS-PELÁEZ: "Una concepción...", precitada en nota 28, p. CXLII; "Neoliberalismo, totalitarismo y democracia en la ciencia del derecho administrativo", San José de Costa Rica: *Revista de ciencias jurídicas*, ed. Facultad de Derecho/Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, No. 72, 1992, pp. 9-52, *in totum*; y en la *Introducción al derecho administrativo*, vol. I, ciudad de México: Porrúa, S.A., 2a. ed., 1994, 361 pp., esp. 50-52.

⁴² Como titular responsable del cometido general de policía en el territorio capitalino, sería el "Regente" del Distrito Federal en México, especie de "alcalde" de la capital, quien no es empero electo por el sufragio universal directo sino designado por el presidente de la República, inclusive en los textos que entrarán en vigencia en 1997 y en su ley reglamentaria (que viene de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1994, con el nombre de Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal). Con relación al cometido de policía, éste parece descuidado por la doctrina, curiosamente en medio de la creciente ola autoritaria que se expande por doquier en el planeta, enmascarada merced a posturas tecnocráticas, particularmente en estos años noventa. Caben empero algunos señalamientos capitales, de la respectiva bibliografía; Así: AGUIRREAZKUEENAGA, Iñaki, *La coacción administrativa directa*, "Prólogo" de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública y ed. Civitas, 1990, 451 pp.; BERNARD, Paul, *La notion d'ordre public en droit administratif*, "Préface" de G. PEQUIGNOT, Paris: L.G.D.J., 1962, 291 pp., esp. 7-162 y 221-227 pp.; GLEIZAL, Jean-Jacques, *La police nationale (droit et pratique*

5) Refuerza la tendencia de los vicarios de la economía central, a ir adormeciendo la conciencia política de América Latina, mediante la notoria proscripción o desvirtuación en diversos países del *temido* sufragio universal directo.⁴³

6) Si recordamos que debe hablarse de Gobierno -y no de Administración- metropolitano, dicho criterio barre con la autoadministración y con el autogobierno, debilita el que debiera ser ejemplo irradiante de las estructuras democráticas de la capital⁴⁴ y el efecto multiplicador de sus criterios en la transformación social y económica de la nación.

7) Se autocratiza el sistema de gobierno de las capitales de los Estados democráticos, no para defender a la democracia como se llega a decir, sino, inequívocamente, con el resultado de eliminar una vanguardia eficaz y masiva, en la lucha por la realización democrática y social del Estado de Derecho.^{44a}

policière en France), "Préface" de André DEMICHEL, Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1974, 362 pp.; del mismo GLEIZAL, *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985, 202 pp., y, últimamente, GLEIZAL, J.J., GATTI-DOMENACH, Jacqueline y JOURNÈS, Claude, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, Paris: P.U.F., 1993, 391 pp.; LABARDINI MÉNDEZ, Fernando, "Seguridad en el Distrito Federal", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTÍNAS-PELÁEZ, precitados *supra* en nota 31, pp. 311-329; LIMOTTE, Didier (direction), *La police administrative existe-t-elle?*, Paris: Economica y Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1985, 140 pp.; PICARD, Etienne, *La notion de police administrative*, "Préface" de Roland DRAGO, Paris, LGDJ (publications de l'Université de Rouen), 1984, 2 vols., 928 pp.; SÁNCHEZ-GÓMEZ, José-Eulalio, "Seguridad pública y urbanismo", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTÍNAS-PELÁEZ, *ibidem*, pp. 331-349; VOGEL, Klaus y MARTENS, Wolfgang, *Gefahrenabwehr-Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder* (Protección de la seguridad -Derecho policial general (derecho del orden público tanto federal como estadual), Koeln-Berlin-Bonn-Muenchen: Carl Heymanns v., 2 vols., 1975-1977, XXXI+581+XXVII+237 pp.; SALZWEDEL, Jürgen, "Zur Entwicklung des Polizeirechts in Deutschland" [Respecto del desarrollo de derecho de policía en Alemania], en *Perspectivas...*, precitada en nota 24, vol. III, pp. 1209-1242.

⁴³ Así, en estos noventa tan crecientemente desvirtuadores de lo sustancial en materia de libertades públicas y no sólo en el Tercer Mundo, vale apuntar los casos de Haití, Panamá, probablemente Perú y los cuestionados comicios mexicanos (de 1988, 1991, 1992,...); respecto de estos últimos, cabe recordar, por todos, la calificación de "la dictadura perfecta" aplicada por el escritor hispano-peruano Mario Vargas Llosa en un Coloquio-Televisa de 1990, en presencia de connotados "intelectuales orgánicos" del régimen (tales como Octavio Paz y Enrique Krauze), calificación conceptual que lo orilló a salir del país dentro de las 24 horas.

⁴⁴ Muy ambiguo empero en la ciudad de México, sede de una casi interrumpida plutocracia durante casi siete siglos (1325-1997), la cual ha sido siempre factor contrario y hasta aniquilante de las corrientes liberadoras de la provincia (como podrían testimoniarlo, entre otros, los libertadores Hidalgo y Morelos, los revolucionarios Villa y Zapata, los presidentes Obregón y Lázaro Cárdenas).

^{44a} Cfr. COSTA, Jean-Paul, DELVOLVÉ, Pierre y DREYFUS, Françoise (directeurs), *L'État de Droit-Mélanges Guy Braibant*, Paris: Dalloz, 1996, *in totum* (en prensa).

Con menos escrúpulos y mayor claridad, en 1969, se insinuó bajo la dictadura cívicomilitar (1968-1985)⁴⁵ un proyecto de reforma constitucional en la R. Oriental del Uruguay, el cual pretendía crear en el Ejecutivo nacional un "Ministerio de Montevideo"; éste -más aún que el Gobernador del Distrito Federal venezolano o sus similares de Argentina y Brasil- habría significado una institucionalización desembozada de cuanto acabamos de criticar. Definitivamente, se consolidaría el pasaje de la democracia gobernante a la democracia gobernada; bastaría luego aumentar los presupuestos militares mediante una disminución paralela de los presupuestos de educación y de industrialización, para confirmar los objetivos de la economía central presidida por Washington.⁴⁶

⁴⁵ V. Servicio Paz y Justicia-Uruguay (SERPAJ), *Uruguay-Nunca Más* (Human Rights Violations, 1972-1985), con una introducción de Lawrence WESCHLER, Philadelphia: Temple University Press, 1992, XXXVI+360 pp.; anteriormente y para la evolución jurídica de la dictadura militar en verdad iniciada en 1968 con el internacionalista Eduardo Jiménez de A. como Ministro del Interior, puede verse, de CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional* (Contribución al estudio del Estado autoritario: del ocaso de la Justicia en América Latina), 2a. ed., "Prólogos" de Enrique GILES-ALCÁNTARA y de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid: I.E.A.L., 1986, 316 pp.

⁴⁶ Cf. la, para la ciencia latinoamericana, decisiva contribución del maestro brasileño FURTADO, Celso, "A hegemonia dos Estados Unidos da América do Norte e o futuro de América Latina", en *Perspectivas...*, precitadas *supra*, nota 24, en su vol. I., pp. 575 - 602, quien ya en los sesentas apuntaba la progresiva sustitución de la administración prestacional por la predominantemente represiva; v. además, LÓPEZ DE LA ROCHE, Carmen Adela, *Crisis fiscal e industrialización en el subdesarrollo latinoamericano*, Valencia - Venezuela: Vadell Hermanos, 1988, 391 pp., con rica y reciente documentación anglosajona. La creciente consolidación de un imperio planetario encabezado desde los Acuerdos de Bretton Woods (1945) por los Estados Unidos de América, cuya lengua inglesa fué preceptuada normativamente desde aquel tiempo como la única oficial de las entonces nacientes instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, éste más conocido como Banco Mundial) ha sido objeto de copiosa bibliografía. Cfr. para los antecedentes históricos de esta hegemonía, la obra colectiva dirigida por Maurice DUVERGER (direction), *Le concept d'empire*, Paris: Centre d'analyse comparative des systèmes politiques y P.U.F., 1980, 488 pp.; para el horizonte agónico de los derechos humanos en el escenario mundial posterior a la implosión del bloque socialista (1989), PAECH, Norman y STUBY, Gerhard, *Machtpolitik und Voelkerrecht in den internationalen Beziehungen* [Política de la fuerza y derecho de gentes en las relaciones internacionales], Baden-Baden: Nomos, 1994, XIX + 880 pp.; para la manipulación político-económica de todos los países por las instituciones de Bretton Woods y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT): HUDSON, Michael, *Trade development and foreign debt* (A history of theories of polarisation and convergence in the international economy), Londres: Pluto Press, 1992, 2 vols., XIV + 481 pp.; COMBA, Andrea, *Il neo liberismo internazionale* (Strutture giuridiche a dimensione mondiale), Milán: Giuffrè, 1987, 199 pp.; WIONCZEK, Miguel S. (Editor), *LDC external debt and the world economy*, ciudad de México: El Colegio de México and Center for Economic and Social Studies of the Third World, 1978, XIV + 477 pp.; PAYER, Cheryl, *The debt trap: The International Monetary Fund and the Third World*, Nueva York: Monthly Review Press, 1974, XIII + 251 pp.; VILLARREAL, René, *La contrarrevolución monetarista* (Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo), ciudad de México: Océano S.A. y Fondo de

11. *El procedimiento electoral*. Admitido el principio de los dos niveles para el Gobierno Metropolitano, siguiendo el esquema de la Real Comisión Británica, cabe recordar que ésta tiene por antecedente inmediato la reorganización del Gran Londres de 31 de julio de 1963; éste estaba sometido a una autoridad metropolitana central, el Consejo del Gran Londres, que adoptaba las decisiones generales para toda el área metropolitana en las materias taxativas reputadas como metropolitanas y era elegido por sufragio universal directo. La votación tenía lugar mediante escrutinio único con listas cerradas.

Separadamente en un día distinto, frenando la tentación de votar *straight ticket*⁴⁷ al impedirse la adopción de una hoja única de votación, se elegía con idéntico sistema y garantías, a cada uno de los 32 consejos municipales (*London borough councils*) por parte de sus 32 electorados locales respectivos.

La elección separada de estos 32 titulares de principio de la materia municipal aseguraba la activa supervivencia de la inmediación, el interés directo de los ciudadanos y la eficacia de las prestaciones respectivas. Pero la elección de una autoridad metropolitana central, salvaguardando el sufragio universal directo, permitía la eficaz prestación de aquellos servicios cuya economicidad exige la escala regional.⁴⁸

12. *Otras posibles estructuras dentro de la especialización prestacional*. El rechazo de las fórmulas centralistas vigentes en otras capitales, no implica necesariamente el de la separación de poderes dentro de lo local.⁴⁹ Atendiendo a la tradición local latinoamericana inspirada en moldes liberales podría

Cultura Económica, 847 pp., quien señala, criteriosa y documentadamente, cómo la ortodoxia en los países centrales engendra el autoritarismo dependiente en los países periféricos y nos encamina (como antes profetizara FURTADO, *supra* en esta misma nota 46) hacia un nuevo paradigma que va (como habrían dicho Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y André HAURIU) "de la mano invisible a la *manu militari*" (pp. 455-483).

⁴⁷ Es decir, con boleta única de votación para todos los cargos sometidos en una misma fecha a una elección popular.

⁴⁸ La administración local y la autoridad metropolitana se constituyeron, en los ochentas y ante el agresivo centralismo londinense de la Nueva Derecha encabezada por la Primera Ministra M. Thatcher, en baluarte de las libertades públicas y de los avances democrático-sociales consolidados en la Gran Bretaña por el consenso posterior a 1945; en efecto se ha podido hablar de un "periodo de feroz batalla entre el centro y los gobiernos locales" (cfr. KINGDOM, John, *Government & politics in Britain, An introduction*, Cambridge y Oxford: Polity Press y Blackwell Publishers, 1992, XX + 651 pp., esp. 478-512), batalla en la cual la intolerancia centralista exitosamente destructiva del *Greater London Council* es considerada por la propia doctrina inglesa como "un paso atrás hacia la jungla" (KINGDOM, *ibidem*, p.509), valoración ratificada en derecho comparado por MODERNE, precitado *supra*, nota 40a, *ibidem*.

⁴⁹ *Supra*, No. 8.

igualmente concebirse que la persona jurídica pública territorial, tanto a nivel metropolitano como a nivel municipal, estuviera integrada por dos órganos, un ejecutivo unipersonal y otro deliberante pluripersonal. Pero, en dicho caso, las relaciones entre dichos "poderes" deberían evitar la esterilidad del gobierno de asamblea, instaurando un parlamentarismo, tanto metropolitano como municipal, severamente racionalizado. En este sentido, sería necesario:

- 1o. La adopción de un sistema electoral mayoritario, correspondiendo la mayoría absoluta del órgano deliberante a la lista más votada del partido más votado y admitiéndose la representación proporcional sólo para las minorías.⁵⁰
- 2o. La instauración de una cláusula del 5%, como en la Ley Fundamental de Bonn, que impidiera la atomización electoral al privar de representación a los partidos que no alcanzaran dicho porcentaje.⁵¹
- 3o. Una competencia legislativa de excepción y una competencia reglamentaria de principio, similar a la de la Constitución francesa de 1958 en sus arts. 34 y 37.^{51a}

⁵⁰Sistema de gobernabilidad vigente ya en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal mexicano desde 1987. Al respecto: ROQUE-ALVAREZ, Artemio, "Democratización parcial en el Distrito Federal y coordinación metropolitana insuficiente", ciudad de México: *Alegatos*, No. 26, en.-ab. 1994, pp. 57-76; SERRANO-MIGALLÓN, Fernando, "Introducción general" a la obra colectiva coordinada por el propio SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, *Desarrollo urbano y derecho*, precitada *supra*, nota 31, pp. 34-39.

⁵¹Este es en México irrisoriamente (1,5%) bajo y atomizador, habiéndose revelado empero eficaz en las elecciones del 21 de agosto de 1994, que han permitido racionalizar y simplificar el juego parlamentario, de nueve a sólo cuatro partidos políticos, en el Congreso de la Unión y en la propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

^{51a}La vigente Constitución francesa de 1958 en efecto establece: Artículo 37. "Las materias que no sean las propias del dominio de la Ley poseen un carácter reglamentario.

Los textos de forma legislativa que se refieren a estas materias pueden ser modificados por decretos acordados después de consultar al Consejo de Estado. Los textos de este tipo que se promulguen después de la entrada en vigor de la presente Constitución no podrán ser modificados por decreto más que si el Consejo Constitucional declara que tienen un carácter reglamentario en virtud del párrafo precedente."

Artículo 34. "El parlamento vota la ley.

La ley fija las reglas que se refieren a:

- Los derechos cívicos y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; las restricciones impuestas por la Defensa Nacional a los ciudadanos en su persona y en sus bienes.
- La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y donaciones.
- La determinación de los crímenes y delitos, así como las penas que deben ser aplicadas; la amnistía, la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados.
- Las bases, las tasas y las modalidades de la exacción de los impuestos de cualquier naturaleza; el régimen de emisión de la moneda.
- La Ley fija igualmente las reglas que conciernen a:
 - El régimen electoral de las Cámaras parlamentarias y asambleas locales.
 - La creación de categorías de establecimientos públicos.
 - Las garantías fundamentales concedidas a los funcionarios civiles

4o. La estabilidad del órgano ejecutivo -en parlamentarismo racionalizado- asegurada mediante el carácter constructivo de los votos de censura, en forma similar al art. 67 (I) de la Ley Fundamental de Bonn.^{51b}

Sólo la complejidad orgánica y el funcionamiento pesado de semejante estructura explican nuestra reticencia e inclinación por la fórmula anglosajona indicada antes.⁵² Esta fue confirmada por el *Report* de 1969, que previó tres nuevas áreas metropolitanas fuera de Londres, Merseyside, South East-Lancashire y Birmingham, con una autoridad metropolitana cada una, y 4, 9 y 7 consejos municipales respectivamente.

13. *La retribución de los titulares.* Recientes estadísticas sociológicas y de ciencia política inglesa han probado una vez más la presencia creciente -particularmente en las áreas y municipios de dominación laborista- de gobernantes locales pertenecientes a las clases populares. Sin desplazar la tradicional hegemonía de la clase media en dichos mandatos, parece elemental fomentar dicha tendencia remunerando convenientemente a quienes deberían alcanzar una dedicación total a la cosa pública, máxime en el proceso de crecientes dificultades administrativas que caracteriza a las áreas metropolitanas.⁵³ La entrega parcial de actividades es cada día menos viable, los riesgos de corrupción son conocidos, así como la naturaleza forzosamente clasista de la función pública honoraria. No existe razón de peso para no extender a las democracias metropolitana y municipal lo que es elemental en la democracia a escala de todo el país.

y militares del Estado.

- Las nacionalizaciones de empresas y la conversión de propiedad de empresas del sector público al sector privado.

La Ley determina los principios fundamentales:

- De la organización general de la Defensa Nacional.
- De la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos.
- De la enseñanza.
- Del régimen de propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales.
- Del derecho del trabajo, del derecho sindical y de la seguridad social.

Las leyes fiscales que determinen los recursos y las cargas del Estado en las condiciones y bajo reserva de lo previsto por una ley orgánica.

Las leyes de planes que determinen los objetivos de la acción económica y social del Estado.

Las disposiciones del presente artículo podrán ser precisadas y completadas por una ley orgánica."

^{51b}La vigente Ley Fundamental, de la República Federal de Alemania (*Grundgesetz* de 1949), establece:

Artículo 67.1 El Parlamento Federal no podrá expresar su desconfianza al Canciller Federal sino mediante la elección, por la mayoría de sus miembros, de un sucesor y solicitando del Presidente Federal el relevo del Canciller. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando al que resulte electo.

⁵²*Supra*, Nos. 8 y 11.

⁵³*Supra*, No. 2.

14. F) *Las fórmulas de democracia semidirecta.* Complemento natural del control previo mediante elección es el control concomitante y posterior del Cuerpo Electoral metropolitano sobre los actos individuales, así como sobre la gestión global de los gobernantes, a iniciativa tanto de aquél como de éstos. Al respecto, cabe formular algunas precisiones terminológicas, para detenemos luego en fórmulas consagradas por el derecho comparado.

15. a) *Precisiones terminológicas.* La terminología no es uniforme, en derecho comparado, respecto de los procedimientos de convocatoria y decisión populares en materia no electoral.

En Francia se opone el *referéndum* al *plebiscito*. El *referéndum* engloba tanto al llamado gubernamental como la iniciativa popular misma, así como la decisión del mismo; se trata de un procedimiento de consentimiento objetivo puro, mientras que el *plebiscito* es el procedimiento formalmente referendario, pero viciado⁵⁴ en su objetividad por consideraciones subjetivas, ligada al peso que asumen o pretenden asumir una o más personas determinadas en la consulta popular. Se dice así que aun los primeros *referendums* de la V República, tuvieron una "coloración plebiscitaria".

En los países de tradición germánica la terminología es otra, y ello tanto en la Confederación Helvética -en sus derechos federal como cantonal- como en la República Federal de Alemania -en sus derechos federal como estadual-. La votación popular (*Volksabstimmung* o *Plebiszit*), que nunca es llamada *referéndum*, puede ser el resultado, tanto de una iniciativa popular (*Volksbegehren*) como de una iniciativa de los poderes públicos sometándose a la decisión popular (*Volksentscheid*); incluso esta mayor relevancia del procedimiento de convocatoria lleva a distinguir simplemente entre *Volksbegehren* y *Volksentscheid*, sin aludir terminológicamente al acto mismo de la decisión popular.

16. b) *El control popular de la descentralización en derecho comparado.* En este punto, en derecho comparado y con una terminología algo diferente y que reputamos errónea, puede señalarse que la Constitución uruguaya vigente desde 1967 ha confirmado la recepción, iniciada en las constituciones de 1918 y 1934, de fórmulas del derecho público helvético (adaptándolas a un contexto latinoamericano). Adaptando y ampliando sus conceptos a la problemática metropolitana, cabría instaurar:

17. aa) *La iniciativa popular en materia legislativa material (tanto leyes como reglamentos):* el 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral (circunscripción metropolitana) podrán presentar un proyecto articulado que será sometido a *referéndum* conjuntamente con la elección metropolitana más inmediata.

La autoridad metropolitana podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a referéndum conjuntamente con la iniciativa popular.

18. bb) *La oposición popular en materia legislativa material (tanto leyes como reglamentos):* el 25% de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral (circunscripción metropolitana) podrán iniciar un recurso electoral contra los actos legislativos de la autoridad metropolitana, exceptuando aquellos en materia tributaria o que hubieran sido aprobados por el trámite de las normas de urgencia.

El acto legislativo será derogado si en el *referéndum*, que deberá tener lugar dentro del término de sesenta días corridos a contar de la interposición del recurso, hubiere una mayoría contraria, que no será inferior al 35% de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral.

19. cc) *La disolución anticipada* de los órganos deliberantes metropolitanos y el llamado a elecciones tanto de órganos uni como pluripersonales podrá ser instaurada en caso de organizarse el Gobierno Metropolitano, siguiendo el esquema que criticáramos.⁵⁵

20. dd) *La revocación de mandato ("recall")* por iniciativa del 25% de los ciudadanos inscritos, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución metropolitana.

La iniciativa popular será sometida a votación dentro de los 30 días de su interposición fundada. Pero, para que la decisión referendaria mayoritaria provoque el cese inmediato de la autoridad (o autoridades) cuestionada(s), deberá incluirse en ella el nombre (los nombres) de quien(es) haya(n) de completar automáticamente su período de gobierno.

21. G) *Duración de los mandatos.* Los principios enunciados, tendentes a asegurar la efectividad de su sufragio libremente elaborado y expresado (es decir, presidido por una auténtica libertad e igualdad de acceso de todas las opiniones, particularmente a la radio, a la televisión y a las prensas diaria y filmada), imponen obviamente mandatos a término.

⁵⁴ Como los referendums napoleónicos, los gaullistas (sobre todo, el último del 27 de abril de 1969) y ahora el mitterandista del 20 de septiembre de 1992.

⁵⁵ *Supra*, No. 12

SEGUNDA PARTE

Funcionamiento de la democracia metropolitana

Parece oportuno que éstos sean algo más breves que los nacionales (por ejemplo, de cuatro años si éstos fueran de cinco o seis años), permitiéndose la reelección sólo por una vez, como fórmula tendente a asegurar continuidades excepcionales, dentro de un marco de rotación de los titulares del poder.

A diferencia de lo aconsejable quizá a escala de todo el país, no parece necesario imponer el transcurso de un periodo de gobierno entre el primero y el segundo mandato, en caso de reelección de titulares del gobierno metropolitano.

22.H) *Participación sindical*. A la participación política no la agotan los ciudadanos, la completan necesariamente los sindicatos, aunque no necesariamente sólo mediante su apoyo a algún partido político determinado.

Sindicatos libres, estructurados y elegidos sin interferencias por los trabajadores, pueden y deben participar con sus representantes y expertos, no sólo en los procedimientos indicados,⁵⁶ sino, fundamentalmente, con voz y voto, en las comisiones de urbanismo, y en las comisiones del plan de desarrollo y en sus variados programas de ejecución (anual, sectorial, regional, institucional, especial, etcétera).⁵⁷ Muy pobre y débil es hasta hoy esta participación sindical en los países capitalistas, sin excluir el caso de Francia, cuya planificación indicativa parecería no atreverse a la apuesta triunfante que hizo la Tercera República, al conceder en el siglo XIX el sufragio universal a todos los ciudadanos. Pasadas las dificultades normales en toda transición institucional, es indiscutible que sólo así se lograría la destrucción de las estructuras de sojuzgamiento y segregación insitas en las áreas metropolitanas cuya denuncia hemos transcrito.⁵⁸

23. *En resumen*. Hemos visto someramente los principios⁵⁹ y algunas fórmulas⁶⁰ que permitirían estructurar una democracia metropolitana. Pero en la organización administrativa de las áreas metropolitanas, la democracia no sólo debe estructurarse sino funcionar, ejecutando cometidos de todos los niveles,^{60a} recaudando las contribuciones necesarias a su actividad y coordinándose con las autoridades públicas de nivel nacional. Es lo que trataremos de ver a continuación.

24. *Libertad y actividad prestacional*. El abandono del liberalismo burgués, la asunción de la realización del Estado *democrático y social* de Derecho como imperativo a todos los niveles de la actividad administrativa, la presencia de principio (*princípial*) del Estado en la transformación de la Sociedad y de la Economía,⁶¹ el abandono consecuente del principio de subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en las estructuras económicas y sociales, encuadrarían -descuidando el ya estruendosamente fracasado neoliberalismo-, un renovado Derecho Administrativo, el Derecho Administrativo prestacional.⁶² Ello significa paradójicamente la revaloración de la clásica "buena policía" de los administrativistas alemanes del siglo XVII,⁶³ satanizada durante largo tiempo por los teóricos liberales y autoridades neoliberales que les siguieron.

Estamos ante una transformación del concepto de libertad.⁶⁴ Esta ya no significa para el Hombre sólo la defensa ante la intervención autoritaria del Estado, la protección de lo que sólo era un ámbito for-

⁶¹ En este sentido: del mismo CORTIÑAS, "Constitución y empresas públicas", en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, coordinación de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 5 vols., LII + 4345 pp., Madrid: Civitas, 1991, vol. V, pp. 3885-3903; también, como "avance", publicada en ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A)/Departamento de Derecho, No. 12, mayo-ag. 1989, pp. 3-13, in 4°, y en Montevideo: *Revista jurídica del Centro Estudiantes de Derecho*, 2a. época, año III, No. 7, sept. 1992, pp. 9-22; GUERRERO-OROZCO, Omar, *El Estado y la administración pública en México* (Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva), ciudad de México: INAP, 1989, VIII + 814 pp.

⁶² Respecto de la subsidiariedad y su inconstitucionalidad en derecho público mexicano, a la bibliografía indicada *supra* en nota 24, *adde*: CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Evaluación de la administración pública federal mexicana (Su evolución a partir del México independiente hasta 1976)", Madrid: *Revista de administración pública*, No. 116, mayo-ag. 1988, pp. 359-407; y ciudad de México: *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 13, No. 13, 1989, pp. 97-156.

⁶³ Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Las ciencias administrativas en América Latina", "Editorial" en Caracas: *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, ed. Universidad Central de Venezuela/Facultad de Derecho, vol. II, 1970-1971, pp. 1-124, esp. 15, con referencia a trabajos concordantes de Luis JORDANA DE POZAS y de Mariano BAENA DEL ALCAZAR.

⁶⁴ Cfr., más ampliamente, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Cavilaciones 1992 sobre derecho de las finanzas y de la administración públicas", ciudad de México: *Revista de investigaciones jurídicas*, ed. Escuela Libre de Derecho, año 16, No. 16, 1992, pp. 77-142; y en "Finanzas públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano)", Madrid: *Cuadernos iberoamericanos de estudios fiscales*, ed. Editoriales de derechos reunidas S.A. (EDERSA), No. 9, sept.-dic. 1988, pp. 451-496.

⁵⁶ *Supra*, Nos. 11 - 20.

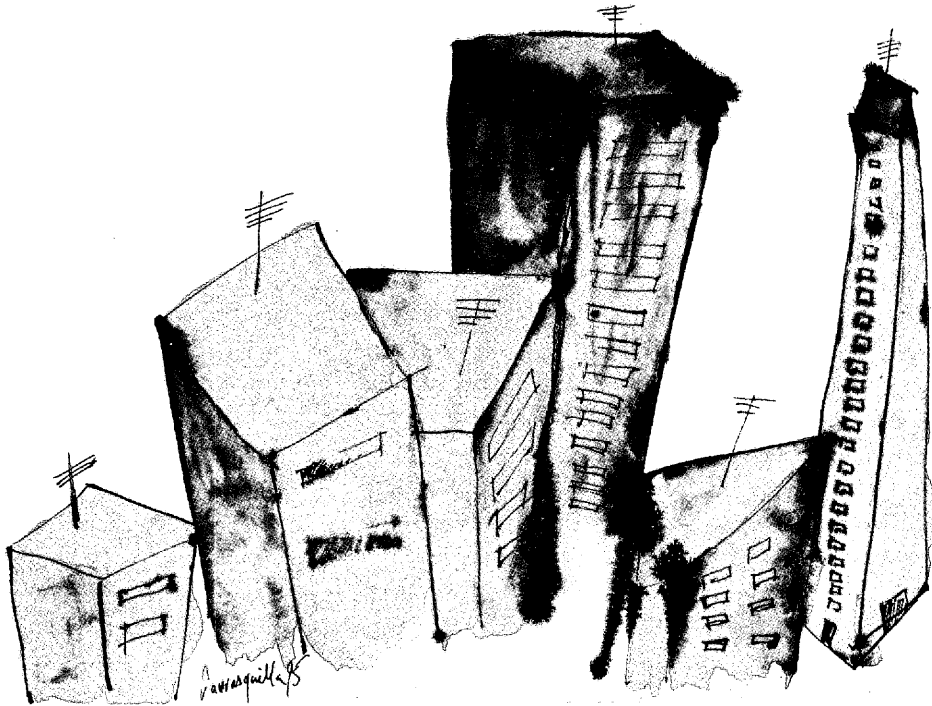
⁵⁷ Cfr. OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, *Portée juridique de la planification du développement économique et social, Le cas de la France et du Mexique*, tesis de doctorado, Univ. Paris 2/droit, 1984, 2 vols., 586 ff.

⁵⁸ *Supra*, No. 3.

⁵⁹ *Supra*, Nos. 5 a 8.

⁶⁰ *Supra*, Nos. 9 a 22.

^{60a} CORTIÑAS-PELÁEZ, León (director), *Introducción al derecho administrativo*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 2a. ed. 1994, vol. I, pp. 62-87.



mal y relativo de libre actividad: la libertad se convierte en un "poder de exigir", fundamenta la exigibilidad concreta de derechos económicos y sociales. En los umbrales del siglo XXI, el Hombre hoy esclavizado sólo es libre en cuanto participante en la ampliación e intensificación de la Administración y de sus prestaciones.^{64a} Dicho en otras palabras, la intensidad de la actividad prestacional de las entidades estatales -tanto de la persona pública mayor como de las entidades menores emergentes de la descentralización tanto funcional como territorial- es hoy un factor constituyente de la libertad.⁶⁵

Las actuales dificultades de formulación de estructuras y cometidos metropolitanos estimulan la búsqueda de su mejor solución científica, precisamente porque de ésta derivará un crecimiento de la libertad del Hombre, un fortalecimiento del motor de la democracia metropolitana.

25. Los aspectos dinámicos. Los aspectos estáticos de la democracia metropolitana presentados en la Primera parte se organizan, pues, para una acción tendente a la recreación del Hombre y de su entorno. Son los aspectos dinámicos de la democracia metropolitana los que estarán regidos por este prin-

cipio; sólo él justifica la proliferación de nuevos cometidos del Poder Público confiados a la entidad descentralizada metropolitana (A). Estos provocan automáticamente un crecimiento inusitado de gastos y nuevas necesidades de los habitantes generadas por efecto multiplicador de aquéllos, todo lo cual obliga a una adecuada organización de las finanzas metropolitanas (B), así como de los controles eventuales de la persona pública mayor (Estadomembro, Federación o Estado central) sobre la actividad del Gobierno metropolitano (C).

Nos ocuparemos sucesivamente de dichos tres aspectos.

26.A) Los cometidos metropolitanos. De la misma manera que existía en el ordenamiento tradicional una materia municipal, la explosión urbana impone la determinación de una *materia metropolitana*, distinta de la primera y que, según la extensión territorial adoptada para el área, puede coincidir con la primitiva materia provincial,⁶⁶ o estadual.⁶⁷ Dicho ámbito territorial máximo de competencia no implica, sin embargo, que la totalidad de la materia metropolitana sea atribuida en exclusividad a una única autoridad, intermedia entre las autoridades centrales y las autoridades municipales. La atribu-

^{64a}Cfr. nuestra *Introducción al derecho administrativo*, vol. I, precitada *supra* en nota 24, p. 42 y, ya antes, PERROUX, François, "Alienación y creación colectiva" en *Perspectivas...*, precitadas *supra* en nota 24, vol. I, pp. 417-447, contribución nuclear al *Homenaje a Sayagués-Laso*, decisiva en su concepción científica y humanista.

⁶⁵Cf. MAIER, Hans, *Verwaltungslehre und politische Theorie* [Doctrina administrativa y teoría política], en *Perspectivas...*, precitadas *supra* en nota 24, vol. I, pp. 781-802.

⁶⁶Como proponían el *Informe y anteproyecto de ley sobre el área metropolitana de Madrid*, publicados en Madrid: *Revista de administración pública*, No. 41, 1963, pp. 339 y ss., inspirándose en la fórmula de los *county boroughs* ingleses.

⁶⁷Caso de las ciudades-estado alemanas como Berlín, Bremen y Hamburgo.

ción de la competencia en materia metropolitana es función, no sólo del nivel de los cometidos sino, decisivamente, de la estructura orgánica adoptada.⁶⁸

Habiéndonos inclinado por una estructura orgánica en dos niveles -metropolitano y municipal, respectivamente-, se impone analizar los distintos cometidos incorporables a la *materia metropolitana*, para resolver cuáles son aquellos cuya economicidad prestacional exige su atribución al órgano de primer nivel (municipal) y cuáles al órgano de segundo nivel (metropolitano *stricto sensu*). No existe aquí una competencia de principio y otra excepcional o taxativa: debe entenderse, de conformidad con la organización anglosajona que inspira este desarrollo, que tanto el órgano⁶⁹ municipal como el metropolitano cumplen cometidos taxativos, que no excluyen, por supuesto, las necesarias potestades implícitas (*implied powers*).

27.a) *Delimitación*. Nos encontramos ante uno de los problemas de más difícil determinación técnica, en el cual toda generalización corre el riesgo de ser un *a priori*, donde constantemente habrá que someter las fórmulas a la revisión de la experiencia. En ese sentido, la historia de las últimas siete décadas ha mostrado la insuficiencia de los cometidos estructurados por la Carta de Atenas de 1928, cuyo funcionalismo urbanístico es hoy objeto de severas críticas; la vida urbana y su entorno no pueden reducirse geométricamente, como entonces se creyera, a las 4 "funciones" de "habitar, trabajar, recrearse y circular", la última considerada sólo como nexo entre los tres primeras centradas en el "habitar".

Amputando la vida política y religiosa del Hombre, "funcionalizándolo como a una cosa", eliminando toda trascendencia en su vivir, dicho urbanismo preparó el conformismo de la sociedad de consumo, la desintegración de valores humanos fundamentales. Surgió una especie de ciudad sin Hombre, la neutralización de la vida urbana como foco privilegiado del cambio cultural y político-social. Es necesario enfatizar dicho "cometido" transformador de la ciudad, que el jurista que practique la "ciencia con conciencia"⁷⁰ no puede descuidar, a no ser que quiera terminar como el normativismo vie-

nés organizando una "ciencia jurídica sin Derecho".^{70a}

28. *La ciudad como motor de cambio*. Dicha misión transformadora de la ciudad se verifica mediante tres procesos inseparables:

- 1o. La "aculturación", es decir, el aprendizaje de modelos culturales, de representaciones y de comportamientos propios a una sociedad dada (papel de la ciudad ante los inmigrantes recientes, rurales o extranjeros, jóvenes, visitantes, etcétera);⁷¹
- 2o. La "contestación", es decir, la crítica de los modelos dominantes, y de la supremacía de los grupos que los practican;
- 3o. La "invención", es decir, el descubrimiento y la aplicación de nuevos modelos en el orden económico, estético, moral, político, religioso, etcétera.

Este papel específico del urbanismo, que no surgió con la civilización industrial sino que es muy anterior a ésta, no es una "función" que se agrega a las cuatro de la Carta de Atenas (habitar, trabajar, recrear, circular). Está unido a la forma en que estas se cumplen. No es la eficacia técnica, la racionalización abstracta, que hace de dichas "funciones" ocasiones de transformación; por el contrario, es el "margen libre" ínsito en sus mecanismos, el azar inaprehensible de las relaciones sociales libres que permite a los hombres y a los grupos insatisfechos y novadores, gracias a la casualidad y a lo imprevisible, el conocerse, expresar sus aspiraciones, darles un contenido real y, si cabe, hacerlas adoptar por todos.⁷²

De ahí la insuficiencia, el carácter conservador y represivo de un urbanismo que reduce la ciudad a las "funciones" enumeradas en la Carta de Atenas. Dicho urbanismo impide así la mezcla aleatoria de las actividades, de los individuos y de los grupos,

^{70a} Como definiera Hermann HELLER, *supra*, nota 9, a los curiosos epígonos ya finiseculares de Kelsen, que aún hoy dogmatizan, en favor del desnudo tecnicismo y contra toda experiencia comprometida, en escuelas de derecho e institutos de investigación superior de América Latina.

⁷¹ Particularmente en la ciudad de México, máxime con posterioridad a la segunda guerra mundial, después de la cual los puertos marítimos del pasado son aceleradamente sustituidos por el tráfico aéreo masivo de mercancías y personas. Así, el aeropuerto de la ciudad de México deviene la más importante aduana del país, mucho más cuantitativa y cualitativamente que las aduanas costeras o las de la franja fronteriza norte; v. CORTIÑAS-PELÁEZ, León y ESPINOZA-CARRILLO, Jerardo, "Notas sobre el nuevo régimen aduanero 1990 en México", ciudad de México: *Alegatos*, No. 18, mayo-ag. 1991, pp. 73-114, in 4º.

⁷² De donde el pánico de los dirigentes del *Establishment* mexicano en ocasión de la ambigua "victoria electoral" del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones federales del 6 de julio de 1988, encabezadas por el entonces presidente saliente Miguel de la Madrid-Hurtado; pánico agravado por su rotunda y formalmente reconocida derrota en la circunscripción del Distrito Federal, ciertamente la más "alfabetizada" de todo el territorio nacional.

⁶⁸ *Supra*, esp. No. 8.

⁶⁹ O los órganos, en la hipótesis especial que preveíamos *supra*, No. 12.

⁷⁰ Como la ejemplificara, con su vida y con su obra, el Maestro Eduardo J. COUTURE, especialmente en sus *Mandamientos del abogado*, Buenos Aires: Depalma, 1949 (múltiples reimpresiones, una de las últimas en ciudad de México: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, en -jun. 1990, t. XL, Nos. 169-170-171, pp. 15-34); y, póstumamente, con su premonitorio discurso sobre "Grandeza y limitación del Derecho", ciudad de México: *Alegatos*, en -ab. 1993, No. 23, pp. 3-8, in 4o.

esa multitud de encuentros sin exclusivas que sola permite la aparición de ideas y acciones nuevas. Dicho funcionalismo, cuyo horizonte hemos planteado en la *Introducción*⁷³ esteriliza la vida urbana, la sociedad misma, a tres niveles concretos:

- 1o. *excluyendo* teórica o prácticamente del espacio urbano o de su *libre* uso, y señaladamente de su centro, a aquellos que podrían ser novadores: los recién llegados, los insatisfechos, los jóvenes, los pobres;
- 2o. *prohibiendo* que sean eficazmente cuestionados las representaciones y los comportamientos actuales, es decir, los intereses y el poder de los grupos dominantes;
- 3o. *subordinando* toda la organización del espacio⁷⁴ al mejor funcionamiento del sistema actual de producción y consumo, particularmente mediante la separación de las "funciones" (zonificación) y de los grupos (segregación).⁷⁵

Resumiendo la actual desorganización de los cometidos urbanos (jurídicamente a escala municipal, fáctica aunque caóticamente a escala metropolitana), podemos ejemplificarla con el funcionamiento de los transportes urbanos.⁷⁶ Justificados por consideraciones cada vez más económicas y financieras, y no como servicios públicos, instrumentos de una política espacial de conjunto, concluyen reservando de hecho el *libre* uso de la ciudad a una minoría de "urbanitas" que poseen ocios y vehículo. Para todos los demás, los únicos desplazamientos generalmente posibles son, durante la semana, el que los conduce de su domicilio a su trabajo; el sábado, a los centros comerciales, y el domingo, "al campo" o "a la playa"; sojuzgándolos de este modo totalmente en el sistema general de "producción-consumo-ocios masivos".

Este bosquejo nos presenta un imperativo prestacional de todas las autoridades metropolitanas, tanto de primero como de segundo nivel, comprometidas en la realización del Estado *democrático y social* de Derecho, cometido concurrente pues, político-educativo, que analizaremos en primer término, para recién ocuparnos luego, brevemente por ser más conocidos, de los cometidos tradicionales.

⁷³Supra, No. 3.

⁷⁴Cfr. GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, "El espacio urbano", ciudad de México: *Vivienda*, ed. INFONAVIT, 1976, No. 4, pp. 50-63, in 4º.

⁷⁵V., por todos, RODRÍGUEZ, Alfredo; RÍOFRÍO, Gustavo y WELSH, Eileen, *Segregación residencial y desmovilización política. El caso de Lima*, Buenos Aires: Sociedad interamericana de planificación, col. Planteos, 1973, 128 pp.

⁷⁶Así como en NAVARRO-BENÍTEZ, Bernardo, *El traslado masivo de la fuerza de trabajo en la ciudad de México*, col. Desarrollo Urbano / "Desafíos de una Gran Metrópoli", ciudad de México: UNAM / I.I.E., D.D.F. y ed. Plaza y Valdés, 1988, 184 pp.

29.b) *El cometido concurrente*. Las estructuras de la democracia metropolitana tienen como primera tarea la político-educativa de ayudar a los desfavorecidos a tomar conciencia de sus verdaderos deseos, a formularlos mediante reivindicaciones coherentes, a imponerlos mediante una acción eficaz. Robustecidas por el juego de su doble nivel, tienen la inmediatez municipal para el fomento, el compacto político de lo metropolitano para resistir las presiones de los beneficiarios de la "extinción" de la ciudad.

Se trata de lograr un verdadero dominio del espacio urbano, ejercido no por los técnicos, sino por todos los grupos interesados en su desarrollo y organización. Dicho dominio deberá ejercerse en cinco terrenos:

- 1o. *Estudios e información* a disposición de todos en forma utilizable y controlable, orientando para ello la búsqueda y elaboración de las estadísticas.⁷⁷
- 2o. *Elaboración, adopción y ejecución de las decisiones de reordenamiento urbanístico*, asegurando la mayor participación en ambos niveles orgánicos para poder enfrentar así con mayor representatividad y fuerza a los grupos de presión beneficiarios del "desorden establecido".
- 3o. *Una prolija reelaboración del derecho de propiedad aplicado al suelo urbano y urbanizable, realizada, concreta, empíricamente, tanto a nivel municipal como metropolitano*.⁷⁸ Ella deberá simplificar la expropiación,⁷⁹ asegurar la inalienabilidad de los bienes públicos,⁸⁰ estudiar en los hechos la actual redistribución del producto financiero de la urbaniza-

⁷⁷Pero en México semejante objetividad sería ilusoria, pues la Institución a quien compete este cometido, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se ha desconceptuado, por manipular información al cubrir un censo "prefabricado" (1980), al servicio del entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, censo cuya inexactitud y sesgo se pusieron de manifiesto en el sexenio administrativo 1988-1994.

⁷⁸Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO-ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid: Civitas, 1981, 908 pp. esp. 425-488; NÚÑEZ-CASTAÑEDA, José, "Consideraciones sobre la eficacia de la ley en materia de desarrollo urbano", en SERRANO-MIGALLÓN, Fernando y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (coordinadores), *Desarrollo urbano y derecho*, ciudad de México: UNAM-ENEP "Acatlán" / D.D.F.-Pícyatec y ed. Plaza y Valdés, col. Desarrollo Urbano / "Desafíos de una Gran Metrópoli", 1988, 520 pp., esp. 499-510.

⁷⁹DÍAZ-DÍAZ, Martín, "Las expropiaciones urbanísticas en México. Aproximaciones a un proceso sin teoría", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, *ibidem*, pp. 253-309.

⁸⁰Al respecto: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa (Potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la administración)*, 2a. ed. facsimilar de la de 1956, Madrid: Civitas, 1984, 254 pp.; DÍAZ y DÍAZ, Martín, 1988, *ibidem*, y su posterior crítica al Maestro ENTERRÍA, "La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García de Enterría (Contexto, apogeo y desencanto)"; avance de una obra colectiva mexicana de homenaje al Maestro europeo y ya publicado en Madrid: *Revista de administración pública*, sept.-dic. 1989, No. 120, pp. 153-192.

ción, no excluir la eventual socialización integral del suelo urbano.⁸¹

40. *Medios financieros y técnicos*, no sólo mediante la creación de bancos metropolitanos de naturaleza estatal, sino fundamentalmente iluminando la actividad de la banca privada, las actividades de los promotores, empresarios, agentes inmobiliarios, notarios, organismos de publicidad, etcétera. Esto parece una contrapartida mínima de las grandes facilidades que el Estado les ha consentido progresivamente, aun por la mera creación de una demanda solvente gracias a sus préstamos.

Complementariamente y apoyándose en el creciente dominio social del tema, cumplir la reorganización técnica de la construcción, permitiendo su industrialización y disminución de costos; la de la profesión de arquitecto, la de la licencia de construcción⁸² -no para favorecer los intereses privados, sino para suprimir normas arcaicas y posibilitar nuevamente la creación de nuevas formas; esencialmente, reformar todo el procedimiento actualmente incontrolado de comercialización inmobiliaria.⁸³

50. *La utilización de la zonas construidas y de otros equipamientos colectivos* exige igualmente la adopción de una postura política y educativa, aplicable tanto al apoderamiento de la calzada y de las veredas, por el estacionamiento, hasta la transformación en las áreas más centrales de casas-habitación en oficinas y comercios. En efecto, los más importantes fenómenos urbanos no tienen lugar en el espacio anualmente absorbido por la "explosión metropolitana", sino en la enorme masa de su más antiguo patrimonio, allí donde se establece un equilibrio de precios que origina el desequilibrio económico y social.⁸⁴ La renovación constante de estudios y estadísticas debería permitir un control efectivo de las autoridades metropolitanas; en sus dos niveles, las derogaciones acordadas deberían ser siempre revocables y objeto de tasas anualmente revaluables, que permitirían actuar permanentemente sobre la utilización de todo el espacio urbano.

Este cometido concurrente de ambos niveles de la estructura orgánica metropolitana es inseparable de una educación masiva sobre la problemática económico-social que envuelve la normatividad urbanística; la introducción de dicha indispensable dimensión crítica es por supuesto incompatible con un repliegue doctrinal del Derecho Administrativo.^{84a}

Todo candidato, al Gobierno metropolitano como al municipal e incluso al central del Estado, deberá ser en lo sucesivo juzgado y electo, no sólo sobre su política exterior, económica o universitaria, sino sobre su programa en materia de urbanismo, vivienda y ecología.

30.c) *Los cometidos tradicionales*. Su distribución, en los dos niveles propuestos, permitirá ciertamente una prestación más ágil y precisa que la tradicional -ejemplificada clásicamente en Francia- al especializar a los órganos atendiendo a actividades concretas y no a funciones jurídicas abstractas.

No todos los problemas locales pueden en efecto resolverse en un mismo nivel; algunos se agotan en un ámbito muy limitado, otros requieren ser valorados y afrontados en un marco más amplio. Parece prudente reservar al segundo nivel (metropolitano *stricto sensu*) aquellos cometidos cuya repercusión física es claramente regional, o cuando tienen un marcado interés general, sea en el sector de planificación y urbanismo, como en materia económico-social, atribuyendo al primer nivel (municipal) los cometidos más rigurosamente locales. Es claro, para dar un ejemplo elemental, que el problema de la contaminación atmosférica, producida por los establecimientos industriales, tiene vastos alcances y debe atribuirse su solución prioritaria global a la autoridad de segundo nivel; por el contrario, la policía de los ruidos molestos compete a las autoridades municipales.

No es posible dar una clasificación válida para todos los países y para siempre; sólo el conocimiento concreto de las posibilidades de un medio geográfico y sociopolítico determinado permite precisar, en

⁸¹ Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Hacia un patrimonio nacional del suelo urbano (Una apoyatura del cometido social de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda)", ciudad de México: *Alegatos*, No. 19, sept.-dic. 1991, pp. 80-98, in 4^a, y, del mismo, "Derechos humanos y urbanismo (De una axiología constitucional vulnerada)", Madrid: *Revista de derecho urbanístico*, año XXVII, No. 131, en -feb. 1993, pp. 23-60, esp. 56-59; igualmente, de PENALOSA, Enrique, "La planeación, la política y su ejecución", ciudad de México: *Vivienda*, INFONAVIT, No. 6, 1976, pp. 2-13; y de SALADRIGAS, René, "Experiencias de Cuba en la planificación regional y urbana", ciudad de México: *Vivienda*, INFONAVIT, No. 6, 1976, pp. 28-47.

⁸² Cfr. ALARCÓN-SEGOVIA, Andrés, "Perspectivas socioeconómicas del derecho urbanístico en la segunda mitad del siglo XX", en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, t. I, 1984, pp. 281-346.

⁸³ Cfr. ALARCÓN-SEGOVIA, Andrés, "Sociedad, ciudad, planificación y derecho urbano", (1era. parte), ciudad de México: *Vivienda* (INFONAVIT), vol. 8, No. 4, oct.-dic. 1983, pp. 416-467 y (2a. parte), *ibidem*, vol. 9, No. 1, en-marzo 1984, pp. 96-147; ambas partes constitutivas de su tesis de licenciatura, de igual título y con mención honorífica, UNAM/Facultad de Derecho, 1969, 221 pp.

⁸⁴ Es, por ejemplo, toda la problemática del Centro Histórico de la Ciudad de México.

^{84a} En dicho sentido, de afirmación de la misión crítica de la ciencia jurídica en la estructuración del pensamiento urbanístico contemporáneo, cabe aquí recapitular algunas contribuciones fundamentales recientes (indicaremos, en lo posible, la nota o fecha respectiva o el nombre de su autor o autores, con remisión a la *bibliografía sumaria*, *infra*, numeral 45). Así, entre las publicaciones mexicanas, tenemos: ALARCÓN-SEGOVIA, 1969, 1983-84; SILVA-HERZOG, FLORES/GONZÁLEZ-AVELAR y CORTIÑAS-PELÁEZ, 1977; de SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, 1988; y los seis volúmenes de la colección *Desarrollo Urbano*/"Desafíos de una Gran Metrópoli", ciudad de México: Plaza y Valdés, 1988, 1724 pp.- Complementariamente, entre los extranjeros: GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO-ALFONSO, *supra*, nota 78; FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, 1995; ASSINI, Nicola, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano: Giuffrè, XX + 841 pp.; y, como una contribución teórico-práctica donde nos abruman la precisión conceptual y la actualización anual de su siempre actualísimo enfoque, la obra colectiva dirigida por JÉGOUZO, Yves, *Urbanisme*, Paris: Dalloz Immobilier, ed. 1993, XIII + 1177 pp.

cierto momento histórico, la distribución que le es entonces más adecuada y que diversos factores pueden desvirtuar y tornar anacrónica más tarde.

Sólo a título de ejemplo, transcribimos a continuación la distribución realizada en 1969 por el informe de la *Royal Commision on Local Government in England*, la cual excluye al Gran Londres:

31.aa) *Cometidos personales, municipales o de primer nivel*, que se atribuyen a los consejos de distrito metropolitanos:

- 1o. Educación, bibliotecas, empleo de la juventud;
- 2o. Servicios sociales y sanitarios personales;
- 3o. Vivienda (en el marco de la política metropolitana), es decir, edificación (excepto en lo reservado a la autoridad de segundo nivel), arrendamientos y administración, etcétera;
- 4o. Canalización, evacuación de aguas servidas, incineración de basuras, protección de las costas, limpieza del aire (acción local y ejecución de las prioridades resueltas por la autoridad de segundo nivel);
- 5o. Museos, galerías, promoción artística, entretenimientos, deportes, parques y recreos (en el interés del distrito mismo);
- 6o. Alimentación y productos farmacéuticos, pesas y medidas, protección del consumidor (subsistencias y control de precios), inspección del trabajo y legislación laboral, autorización de locales de diversión, registro civil (nacimiento, muertes, matrimonios), registro electoral;
- 7o. Todos los restantes cometidos del gobierno local, *salvo imposibilidad técnica fundada* (así eventualmente, cementerios y crematorios), con lo cual la competencia de principio (primer nivel o municipal) se excluye del conocimiento de la autoridad metropolitana.

32.bb) *Cometidos impersonales, metropolitanos o de segundo nivel*, atribuidos a la autoridad metropolitana central:

- 1o. Planificación, regulación de la construcción, transporte, servicios de información;
- 2o. Vivienda, comprendiendo: a) política metropolitana; b) la construcción en el interés del área metropolitana como conjunto; c) la construcción para asegurar el cumplimiento de las políticas de planificación; d) política para la selección de los locatarios; e) política metropolitana de alquileres;
- 3o. Aguas corrientes, red central de alcantarillado, evacuación de aguas servidas, incineración de basuras, limpieza del aire (prioridades metropolitanas);
- 4o. Museos, galerías, promoción artística, entretenimientos, deportes, parques, recreos (en interés de toda el área metropolitana); nombramiento de miembros representantes de las autoridades de los parques nacionales;
- 5o. Policía, bomberos, ambulancias;
- 6o. Coordinación de inversiones en el área metropolitana.

33.B) *Las finanzas metropolitanas*. La amplitud creciente de dichos cometidos plantea la decisiva cuestión de su financiación. En efecto, ésta no cesa de desarrollarse, en general desordenadamente, como consecuencia de cinco potentes factores:

- a) La presión del gobierno central, para que las autoridades locales aumenten sus servicios;
- b) La creciente demanda, por el público, de mejores niveles;
- c) La creciente población y su mayor movilidad;
- d) Un crecimiento más que proporcional del número de jóvenes y ancianos que solicitan prestaciones de los servicios sociales; y
- e) La intensificación de estas presiones debido a la inflación y los mayores costos.

34.a) *El principio autonómico*. El examen del derecho comparado confirma la estrecha unión entre el autogobierno local y la titularidad, por parte de la entidad territorialmente descentralizada, de una adecuada potestad tributaria.⁸⁵ Para que la enumeración de los cometidos metropolitanos no sea un catálogo de aspiraciones irrealizables, una utópica fórmula legal, es menester dotar al área metropolitana de recursos propios que permitan formular una financiación holgada y flexible.

Los Estados suelen ser más proclives si cabe a los autonomismos normativos que a los económicos, pues las necesidades nacionales son tan apremiantes que sólo si el Estado y los mandatarios centrales llegan a adquirir conciencia de la mayor eficacia de una administración descentralizada en grandes unidades como las metropolitanas, podría constreñirse eficazmente el centralismo tributario reinante.⁸⁶

Pero no es bastante con asignar formalmente recursos suficientes: es necesario adjuntar, además, a la organización metropolitana el íntegro procedimiento de su recaudación y gestión. La recaudación y gestión centralizadas perjudican la autorresponsabilidad ciudadana.^{86a}

⁸⁵En este sentido, CORTÍNAS-PELÁEZ, León, y HUERTA-AVALOS, Manuel, *Propuestas sobre finanzas municipales*, ciudad de México: IE-PES del P.R.I., foro sobre Modernización de la Administración Pública (reforma fiscal), mayo de 1988, 19 ff.; y, del mismo HUERTA-AVALOS, Manuel, *Las finanzas municipales en México*, tesis profesional con mención honorífica, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP "Acatlán", XVI + 308 pp., y la bibliografía y legislación allí citadas; por carencia de una adecuada potestad tributaria, dada la ineficacia de la superficiales adiciones constitucionales de 1983, el Municipio Libre es una utópica fórmula legal, una prueba más del juridicismo semántico de nuestros legisladores.

⁸⁶RETCHKIMAN-KIRK, Benjamin y GIL-VALDIVIA, Gerardo, ponentes, *El federalismo y la coordinación fiscal*, ciudad de México: UNAM/I.I.J., "Presentación" por Jorge CARPIZO-MCGREGOR, 1981, 105+10 pp.

^{86a}Así, en la República Mexicana, sin expreso fundamento constitucional, el impuesto sobre la renta (I.S.R.) es monopolio de la Federación, con violación de la competencia principal que lo atribuye a los Estados (art. 124 de la Constitución).

y favorecen un inversionismo poco cuidadoso con ingresos fácilmente obtenidos. Más peligroso aún es el otorgamiento de subvenciones específicas; la cadena, cuanto más dorada, es más cadena, cabría parafrasear, con referencia a las acentuaciones correlativas de la tutela administrativa.

Cierto que el Estado debe reservarse la posibilidad de intervenir niveladoramente mediante la perecuación de todos los recursos nacionales, y que la intervención de auxilios complementarios suyos resultará inexcusable.⁸⁷ Pero debe evitarse que el volumen decisivo de la financiación local sea de origen central (específico, global o discriminado), pues en ella no tienen sus destinatarios sino la participación de quien presiona sobre el centro financiador.⁸⁸

35.b) *Posibles fuentes metropolitanas de recursos tributarios; una ojeada comparativa.* Si las autoridades locales suecas, por ejemplo, disfrutaban de una amplia descentralización, es porque son bastante ricas debido al alto rendimiento de la tributación local a la renta.⁸⁹ En el caso de las áreas metropolitanas, al abarcarse conjuntamente varias circunscripciones de primer nivel dentro de la de segundo, se comprende en ésta tanto el centro de los negocios como muy probablemente la residencia del contribuyente, evitando las distorsiones fiscales provocadas por la distancia entre ambos puntos.

El *Informe y Anteproyecto para el Área Madrileña*⁹⁰ le atribuía la totalidad de los tributos de la Provincia, pues en verdad, la expansión de la metrópoli ya no justifica una superposición en su beneficio de un segundo nivel de tributación, y si sólo obligarla a subvenir con un 20% de sus ingresos a los gastos de los municipios de la provincia no comprendidos en el área. Alternativamente se proponía una dotación estatal en cuantía proporcional a la variación de necesidades, equivalente como mínimo al 20% del presupuesto de gastos del Ayuntamiento de Madrid.⁹¹

⁸⁷ En este sentido, el artículo 115. IV. b. de la Constitución federal mexicana, en cuanto establece que los municipios percibirán "Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación (...) con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados"; cfr. BARRERA-RIOS, José, *Teoría normativa de la forma constitucional del federalismo fiscal mexicano: materia impositiva de la Federación, entidades y municipios*, tesis de doctorado, UNAM/Facultad de Derecho, 1991, 363 ff.

⁸⁸ Cfr. MARTÍN-MATEO, Ramón, *El horizonte de la descentralización*, Madrid: I.E.A.L., 1969, cap. II, esp. p. 90.

⁸⁹ Por contraste: con la desigualdad recaudatoria mexicana, criticada *supra*, por los autores indicados en la nota 85; y con la desvirtuada gestión del impuesto sobre la renta, monopolizada por la administración federal (*supra*, nota 86a).

⁹⁰ *Supra*, nota 66.

⁹¹ Ninguno de dichos criterios, del *Anteproyecto* redactado por Eduardo García de Enterría y Jesús González-Pérez, fue incorporado al Reglamento del área, aprobado por decreto No. 3088 de 28 de septiembre de 1964.

Probablemente la potestad tributaria atribuida actualmente a los departamentos en la República Oriental del Uruguay,⁹² sería transferible al área metropolitana, siempre que ésta rebasara todo el Departamento que es, en principio, una unidad territorial comprensiva de ciudades y extensas zonas rurales. Dicho texto, además de la habitual tributación mediante tasas, precios y contribuciones de mejora, permitiría atribuir al Gobierno Metropolitano, como fuente de recursos decretada y administrada por él, "los impuestos sobre la propiedad inmueble urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieran. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino" metropolitano.

Aunque con un grado mucho menor de descentralización tributaria, sería de interés igualmente tener presentes las disposiciones financieras dictadas en Francia en 1966 para la comunidad urbana,⁹³ directamente aplicables a Burdeos, Lila, Lyon y Estrasburgo, así como a las comunidades que puedan crearse voluntariamente por asociación de comunas en el marco de dicha ley. Dichas disposiciones benefician a la comunidad con el recargo sobre las cuatro contribuciones directas que continúan siendo transitoriamente percibidas por los municipios, así como con una progresiva transferencia de potestades fiscales, a partir de los municipios, a medida que los gastos de equipamiento municipales serán transferidos de los presupuestos municipales al de la comunidad urbana. Esto se completa con una perecuación e igualdad de la presión fiscal en el seno de la nueva entidad descentralizada, gracias a los adicionales indicados que son proporcionales a la capacidad contributiva de cada municipio "federado".

36.c) *En resumen*, las finanzas metropolitanas deben corresponder a las necesidades prestacionales del área, y, para ello, debe atribuirse a ésta una potestad tributaria de principio, respecto de materias de rendimiento seguro y suficiente. En América Latina es difícil encontrar inspiración cierta en los tanteos inseguros que revela el derecho comparado; pero parece necesario afinar los instrumentos fiscales atendiendo no sólo a la propiedad inmueble, sino a la actividad lucrativa realizada dentro del área, aun por quienes no tienen en ella ni su residencia ni bienes inmuebles.

⁹² Art. 297 de las Constituciones orientales de 1952 y de 1967; cfr. VALDÉS-COSTA, Ramón y PORRO, Herbert, *Régimen tributario del gobierno departamental de Montevideo*, "prólogo" del decano Eduardo J. COUTURE, Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1955, LXXVII+486 pp.

⁹³ Ley No. 66-1069 de 31 de diciembre de 1966, publicada en el *Journal Officiel* del 4 de febrero de 1967.

37.C) *Los controles de la persona pública mayor.* En principio, la descentralización, que fundamenta en la forma expuesta la organización estática y la dinámica de las áreas metropolitanas, sólo es compatible con un control de la juridicidad de los actos de las autoridades metropolitanas, debiendo rechazarse todo control de su oportunidad o mérito, por parte del Estado.

Históricamente, la tradición nos enseña los riesgos para la democracia que se derivan de un excesivo control por parte del Gobierno central; así el fascismo en Italia no tocó formalmente ni la organización ni los poderes jurídicos de las entidades descentralizadas, pero estableció un régimen de control mediante autorizaciones y aprobaciones para la gran mayoría de las administraciones locales, que equivalía a un cercenamiento casi total de la descentralización, sometida en casi todas las materias importantes a la decisión previa o ulterior de los órganos de la autoridad central; igualmente, el nacional-socialismo arrasó con las virtudes de la *Selbstverwaltung* prusiana mediante la *Gleichschaltung*⁹⁴ que entronizara al partido único en todos los órganos públicos y suprimiera la asamblea local electa; finalmente, la "revolución institucionalizada" convirtió a México en un país unitario^{94a} y aplastó a los municipios de todo el país, subordinándolos al respectivo Estado, y a los de la capital sometiéndolos directamente a la presidencia de la República.⁹⁵

Pero, por supuesto, esto no excluye las responsabilidades del Gobierno central cuando se produce un apartamiento metropolitano respecto de los intereses del país entero, cuando se ponga en peligro la realización misma de los imperativos democráticos y sociales del Estado de Derecho.

38. *De la tutela a la concertación.* Ahora bien, contemporáneamente, el ejemplo francés nos muestra una evolución sustancial de la mecánica de la tutela tradicional, en el marco de la planificación indicativa.

Interpolando, a escala metropolitana dichas nuevas características, podemos afirmar que a una radical transformación de la tutela sigue la elaboración de un control más moderno.

⁹⁴Cfr. DUEBIG, Guenter, "El Estado alemán de 1933 a 1967", en *Perspectivas...*, precitada en nota 24, en su vol. III, pp. 263-279, esp. No. 4, pág. 267.

^{94a}CORTÍNAS-PELÁEZ, León (director), *Introducción al derecho administrativo*, 2a. ed., 1994, pp. 19 y 167.

⁹⁵La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928, reglamentando actos del Poder Constituyente Permanente del 18 de abril del mismo 1928, reorganizó administrativamente la capital, derogando (art. 1o. transitorio) su organización municipal, que se remontaba a estructuras prehispánicas (*calpulli*) y del virreinato novohispano (siglos XIV a XX). Cfr., ampliamente, Ciudad de México: *Revista de administración pública*, Nos. 61-62, monográficos sobre el "Departamento del Distrito Federal", en-jun. 1985, 467 pp. in 4º, esp. 265-324.

39.a) *La transformación de la tutela tradicional.* La tutela clásica se proponía salvaguardar con detallismo cotidiano, la juridicidad de los actos. Ahora bien, en la era de la planificación, la observancia de una tutela de juridicidad formal, lleva a vaciarla progresivamente de su eficacia, pues la magnitud de los cometidos metropolitanos en materia económica y social plantea su conformidad con una realidad extrajurídica,^{95a} la de las directivas del plan. La existencia de los distritos urbanos y comunidades urbanas, así como la de otras categorías de establecimientos públicos intermunicipales, obliga a controlar la eficacia de su programa de inversiones y acentúa el desuso de la tutela clásica, que debe transformarse en impulso y consejo por parte de la autoridad profectoral con miras a dicha eficacia y no a la pura juridicidad. La tutela,⁹⁶ de freno externo, se convierte en impulso interno.

Este cambio tiene manifestaciones orgánicas y procedimentales. En lo orgánico, el ajuste de los proyectos metropolitanos desborda al Gobierno metropolitano e impone la intervención de los servicios técnicos centrales, cuyo dictamen favorable es decisivo para inscribir un proyecto de equipamiento en un programa de financiación. En lo procedimental, existen normas técnicas y actos-tipo,⁹⁷ formulados por las autoridades centrales, que condicionan el comportamiento de la autoridad metropolitana, en tanto que ésta no sea asociada debidamente a su elaboración.

40.b). *Tratándose de elaborar una política de control moderna, en el marco de la planificación indicativa*, es menester tener presente la necesidad de asegurar la coherencia global de las inversiones, la compatibilidad final de las opciones, entre sí y con la capacidad financiera del área metropolitana, así como las prioridades de la política estatal planificada. Para ello, con un propósito más de eficacia que de oportunidad, la autoridad de control juega un pa-

^{95a}Cfr. tres sucesivas aportaciones del profesor español José María CHILLÓN-MEDINA: *Contribution à l'étude juridique de la planification économique en France*, Paris: Faculté de droit et des sciences économiques, 2 vols., 1965, 477 pp., esp. vol. II, pp. 436-453; "Sur la valeur en droit des plans économiques en France: fait ou perspective", en *Perspectivas...*, precitadas supra en nota 24, t. V, pp. 383-507; "Formas, técnicas y estructuras administrativas ante la planificación económica", Madrid: *Revista de administración pública*, 1971, No. 64, pp. 107-178. Igualmente, PAVLOPOULOS, Procopios, *La directive en droit administratif*, "Avant propos" de Michel STASSINOPOULOS, "Préface" de Prosper WEIL, Paris: L.G.D.J., 1978, XX+268 pp.

⁹⁶JEGOUZO, Yves, *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, Paris: L.G.D.J., "Préface" de Paul JAQUET, 1970, 523 pp.; JACQUOT, Henri, *Le statut juridique des plans français*, "Avant -propos" de Yves ULLMO, "Préface" de Robert-Edouard CHARLIER, Paris: L.G.D.J., 1973, XII+246 pp.

⁹⁷RONGÈRE, Pierrette, *Le procédé de l'acte-type*, "Préface" de Jean RIVERO, Paris: L.G.D.J., 1968, VIII+320 pp.

pel previo decisivo en la formación e información de los elegidos, hasta que la descentralización metropolitana haya adquirido la experiencia humana y la eficacia de equipamiento suficiente para atenuar dicha asistencia técnica, sin perjuicio de que la autoridad de control juegue siempre un papel decisivo en la animación y coordinación generales.

Por todo ello, el control tiende a volverse previo, mediante procedimientos estadísticos y presupuestarios,⁹⁸ que uniforman criterios y prácticas. Esto no excluye el diálogo, pues el dilema de aprobación o rechazo se diluye ante las fórmulas de reuniones de trabajo, de grupos de trabajo, del llamado discreto pero eficaz de atención significado por el pedido de reconsideración o presencia de la autoridad de control en las sesiones de órganos deliberantes.

Conclusiones

41. *Perspectivas enfocadas por este trabajo.* Los países de la nación latinoamericana se encuentran afrontando, con seis siglos de retraso, al borde del siglo XXI, los mismos problemas enfrentados por Luis XI en la Francia del siglo XV. La debilidad del Estado, la tremenda vulnerabilidad del poder público ante la presión extranjera y sus vicarios -las oligarquías locales-⁹⁹ las ambigüedades cada vez

más desfavorables de una Emancipación verbal de casi dos siglos que sólo ha significado un cambio de dominación, la falta de coordinación de 20 Estados minados por la "balcanización",¹⁰⁰ el bajo nivel de educación política de las masas y aun de la instrucción pública en general,¹⁰¹ el peligro siempre latente o institucionalizado del militarismo,¹⁰² cuyos pretextos a veces nasseristas y otras fascistas de intervención en la dirección estatal no logran nunca refutar la definición de don Miguel de Unamuno ("Entre los civiles y los militares habrá siempre una diferencia, que los civiles pueden ser militarizados mientras que los militares no pueden ser civilizados"); la débil industrialización y el magro papel político del sindicalismo, tales son las características del entorno en el que pretende encarnarse una organización administrativa de las áreas metropolitanas.

Por todo ello, entendemos que una reorganización institucional que pretenda apoyarse en las áreas metropolitanas, deberá:

10. *Instaurar un Gobierno Metropolitano fuerte y responsable:* fuerte por los poderes jurídicos que le permitan una eficaz prestación de los cometidos del poder público que le incumban; responsable ante la ciudadanía armada del sufragio universal directo y de instrumentos de democracia semidirecta, tales como iniciativa y oposición populares en materia legislativa, renovación periódica y aun anticipable de los mandatarios, iniciativa constructiva de revocación del mandato abusivamente ejercido.¹⁰³

⁹⁸ La normatividad presupuestaria es una verdadera "cenicienta" de los derechos de las finanzas y de la administración públicas, los cuales la eluden o maltratan a nivel nacional y ello agrava, más aun si cabe, su horizonte metropolitano. Empero, cfr.: MARTÍNEZ-CHÁVEZ, Víctor Manuel, *Un siglo del presupuesto de egresos en México 1891-1990* (Bases doctrinales, teóricas y técnicas del presupuesto público), tesis doctoral con mención honorífica, ciudad de México. UNAM/Facultad de ciencias políticas y sociales (Administración pública), 1992, XX+456 pp.; ROSAS-ARCEO, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, ciudad de México: U.A.M./Iztapalapa y ed. ETC., "Prólogo" por Sergio REYES-LUJÁN, 1992, 296 pp.; ahora, en versión castellana, la clásica obra de LABAND, Paul, *El derecho presupuestario*, traducción del original alemán de 1871 por José ZAMIT, "Estudio preliminar: Laband y el derecho presupuestario del Imperio alemán" por Alvaro RODRÍGUEZ-BEREJO, Madrid: Instituto de estudios fiscales, 1979, LXXIII+135 pp.; GONZÁLEZ-GARCÍA, Eusebio, *Introducción al derecho presupuestario* (Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica), "Prólogo" de Gian Antonio MICHELL, "Estudio preliminar" de José Luis PÉREZ DE AYALA, Madrid: ed. de Derecho financiero, 1973, LXXIV+264 pp.; RODRÍGUEZ-BEREJO, Alvaro, *El presupuesto del Estado* (Introducción al derecho presupuestario), Madrid: Tecnos, 1970, 317 pp.; la fascinante y, por momentos, abrumadora tesis de AMSELEK, Paul, *Le budget de l'État sous la Vè République*, "Préface" de Pierre LAVIGNE, París: L.G.D.J., 1966, 658 pp. Cabe aquí, sobre derecho inglés, el señalamiento de una tesis espléndida, obra aun hoy carente de su más que justificada difusión: nos referimos a la tesis de doctorado de Estado de MOLINIER, Yves, *La procédure budgétaire en Grande-Bretagne*, París: Faculté de droit et des sciences économiques, 1969, 486 ff.

⁹⁹ Por todos, cfr. JAGUARIBE, Helio; FERRER, Aldo; WIONCZEK, Miguel S. y DOS SANTOS, Theotonio, *La dependencia político-económica de América Latina*, ciudad de México: Siglo XXI, 1970 (múltiples reimpresiones), XI+293 pp.

¹⁰⁰ Sutil y profunda, en sus implicaciones para los países débiles y dramáticamente actual en su vigencia para Nuestra América, la contribución de STAINOV, Petko, "Le transfert du centre de la 'question d'Orient' dans les autres continents", en *Perspectivas ...*, precitadas supra en la nota 24, vol. I, pp. 547-574.

¹⁰¹ Cfr., para México, los volúmenes para la modernización educativa publicados por la S.E.P. (Secretaría de Educación Pública), I.- *Programa para la modernización educativa (1989-1994)* y II.- *Hacia un nuevo modelo educativo*, 1989, respectivamente 205 y 167 pp.

¹⁰² Cfr., por todos ROUQUIÉ, Alain, *L'Etat militaire en Amérique Latine*, París: Seuil, 1982; trad. castellana en ciudad de México: Siglo XXI, 1984, 433 pp., con una rica bibliografía; para una perspectiva jurídica, v. CORTÍNAS-PELÁEZ, León, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional* (Contribución al estudio del Estado autoritario. Del ocaso de la justicia en América Latina), 2a. ed., col. "Administración pública en América Latina", Alcalá de Henares/Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España, "Prólogos" de Enrique GILES-ALCÁNTARA y de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, 1986, 316 pp.

¹⁰³ Sobre estas categorías y, en general, para la Teoría general del Estado y del gobierno, v. las obras de mi Maestro el constitucionalista JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, especialmente su *Teoría del gobierno*, Montevideo: Medina, 2 vols., 1944 (múltiples reimpresiones), 657 pp., en particular su vol. I, XVII + 285 pp., esp. 228-285.

20. *Institucionalizar la participación de sindicatos libres* en la elaboración y ejecución de las políticas de planeamiento y urbanismo, sin que ello implique enajenación de su libertad para luchar renovadamente por una distribución más justa del producto social, y si una multiplicación de las facilidades laborales y financieras reconocidas por el ordenamiento positivo a la organización sindical, para que acelere la formación de sus dirigentes con independencia de los poderes públicos.¹⁰⁴
30. *Estructurar la actividad prestacional metropolitana como una federación concéntrica de cometidos del Poder Público en dos niveles*, ejecutados respectivamente por órganos municipales (primer nivel) y metropolitanos (*stricto sensu*, segundo nivel), atendiendo a los correspondientes óptimos económicos de prestación.
40. *Coordinar esta reorganización de las áreas metropolitanas entre todos los países de la nación latinoamericana*, de manera que la convergencia de las formulaciones regionales facilite el camino de la integración:
- a) promoviendo una atenuación de los centralismos a escala de cada país;¹⁰⁵
 - b) realzando la fuerza electoral y acentuando la formación y responsabilidad políticas del electorado de las zonas urbanas;
 - c) creando un espíritu de integración interregional e interurbana por encima de las actuales fronteras, artificiales y sólo comprensibles para una mejor defensa de intereses ajenos a América Latina; e
 - d) instituyendo con carácter permanente, con fines de investigación, documentación y planeamiento, un Instituto Latinoamericano de Estudios Metropolitanos, estructurado y financiado conjuntamente por las áreas metropolitanas de la nación latinoamericana.

¹⁰⁴ En este sentido, el testimonio personal y la obra toda del Maestro mexicano Don Mario de la CUEVA, respecto de quien sigue válidamente intacto el póstumo *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, introducido con unos "Datos biográficos" por Eduardo GARCÍA-MAYNEZ, ciudad de México: UNAM/I.I.J., 1981-1982, 439 pp. Complementariamente, en la línea cueviana de rechazo al sistema del registro y control de los sindicatos por la burocracia gubernamental mexicana, v. la tesis doctoral de nuestro colega LÓYZAGA DE LA CUEVA, *Esencia, apariencia y uso del derecho del trabajo* (Las fases ocultas de la legislación laboral), ciudad de México: UAM/Azcapotzalco, 1992, 136 pp.

¹⁰⁵ Cfr., respecto de los Estados Unidos mexicanos, a los que alguna reciente doctrina califica certeramente de un contradictorio y paradójico "Estado federal unitario", v. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, (Director), *Introducción al derecho administrativo*, vol. I, en las contribuciones de María de Lourdes MARTÍNEZ-PEÑA, "Estructura político-territorial del Estado mexicano", ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1994, pp. 97-134 y, en el mismo volumen, de Elsa ROQUÉ-FOURCADE, "La organización administrativa (La centralización)", pp. 135-176, esp. las conclusiones de ambas colegas, en las pp. 124-125 y 166-168. En el mismo sentido, aunque con un desarrollo excesivamente normativo, ARTEAGA-NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, ciudad de México: Porrúa S.A., "Presentación" de José Francisco RUIZ MASSIEU, 1988, XIV+450 pp., especialmente su escéptica "Nota introductoria", pp. XI-XIII y sus pp. 10-13.

42.A) *El horizonte mexicano*. Desde la Carta de Jamaica (1815) al Congreso de Panamá (1826), el genio político de Simón Bolívar pugnó en vano por fórmulas supranacionales que impidieran la anarquía y la balcanización de América Latina, facilitadoras de la sustitución de hegemonías que ha explotado al continente hasta la fecha.¹⁰⁶

Conscientes de dicho imperativo político, lo somos también de la ambigüedad ínsita en la descentralización aplicada a países subdesarrollados, del riesgo de que ésta puede terminar sirviendo en definitiva a feudalismos locales, deseosos de impedir toda transformación institucional que atente a sus privilegios minoritarios. Es verdad que la realización de la democracia puede no ser inicialmente viable sin una cierta concentración monolítica del poder, que suministre impulso suficiente para la eliminación de los reductos antidemocráticos del pasado. Este fue el caso de las revoluciones francesa y soviética, y lo sigue siendo en nuestros días en sociedades no homogéneas o no aglutinadas como las africanas, donde el impacto central sería casi lo único que podría contribuir a la supresión de las antiguas oligarquías tribales y a la sumisión de los vicarios del interés extranjero. Pero dicho centralismo democrático remite a una situación transitoria, cuya perdurabilidad supondría el reconocimiento explícito por la comunidad respectiva de su fracaso organizatorio y, con ello, la abdicación confesada de sus integrantes para responsabilizarse realmente de su propio destino. No se trata de una opción indefinidamente posible entre centralización y descentralización. La democracia postula ésta a la postre, y sólo admitiría la primera para la posterior instauración de la segunda. Por ello, el tiempo transcurrido desde 1917 lleva a no creer más en la pretendida "democracia" mexicana de la "revolución institucionalizada"; en efecto, cada vez hay más legislación descentralizadora formal (municipio libre, regiones hacendarias, vertiente coordinada de la planeación) y cada vez hay más administración centralista y centralizadora material y aun formal (la planeación y la economía toda "se presidencializan" a ultranza; incluso hasta en la propia Constitución, se identifica a la nación con el Estado federal), los convenios únicos de desarrollo son la "ley del embudo" en lo territorial, como las entidades federales paraestatales son "auxiliares" de turno del "emperador sexenal".

¹⁰⁶ Cfr. las obras precitadas en las notas 99 y 100 y, ya en los años sesenta, por todos, PRIETO-ACEVES, Carlos, "Perspectives d'une Communauté Latinoaméricaine, l'exemple de l'intégration économique centroaméricaine", en *Perspectivas...*, precitadas *supra* en nota 24, vol. II, pp. 617-744.

No debe olvidarse, por otra parte, que cuatro de las mayores potencias industriales de nuestro tiempo¹⁰⁷ han logrado un desarrollo de abajo hacia arriba, a partir del primer nivel administrativo, o del segundo, en su caso. Como se subraya,¹⁰⁸ la costumbre del ejercicio centralista del poder milita contra su ulterior devolución descentralizada, y quien viene largamente habituado a obedecer pierde fatalmente el gusto, la aptitud y la medida para ejercer ordenadamente el mando por sí mismo; y tal es el caso en México de "la dictadura perfecta" (sucesivamente en sus "fases" mesoamericana, novohispana, independiente y revolucionaria).

43.B) *Balkanización e integración latinoamericanas*. Una integración latinoamericana tendente a una instauración continental del Estado *democrático y social* de Derecho -hasta hoy letra muerta de nuestras constituciones semánticas-, tiene, en una organización regional de los gobiernos metropolitanos, una herramienta de primer orden. No podemos seguir permitiendo la "balkanización" de nuestra nación en países soberanos y centralizados, tenemos que articularlos en regiones, y sólo una expansión urbana (es decir, de la instrucción masiva, de la formación pública popular, de la industrialización y de la apertura acelerada -de las comarcas circundantes del centro metropolitano-, al cambio) puede dar a dichas regiones el peso económico y político necesario para que sean ellas, las áreas metropolitanas, la apoyatura dinámica de un poder federal, en el cual la representación senatorial no podría ser ya la centralizadora por países sino la descentralizadora por regiones componentes. Una organización federal latinoamericana se enfrentará con obstáculos físicos tremendos, pero siempre será viable si ella se apoya en un pueblo democráticamente maduro, consciente de tener en su sacrificio y espíritu de realización la llave de su destino. La estructura que sugerimos, para la actividad prestacional metropolitana como una federación concéntrica de cometidos del Poder Público en dos niveles, brindaría ciertamente una experiencia de autogobierno y administrativa insustituible para dicho objetivo.

44.C) *Destrucción de estructuras unidimensionales: hacia la hominización*. En el siglo XX, como lo

testimonia la obra toda de Teilhard de Chardin,¹⁰⁹ el Hombre adquiere conciencia de ser la punta de lanza de una capa pensante y dinámica (la "noosfera"), que envuelve e impulsa la mera vida (la "biosfera") planetaria, elevándola hacia centros superiores de integración y creación. Paulatinamente se forja una cosmovisión común de la humanidad, la percepción gradual de un sentido de la historia, que elevándose sin pausa bajo las oscilaciones culturales analizadas por un Spengler o un Toynbee, se alza siempre en el mismo sentido de la "noosfera", el de una mayor complejidad y comprensión.

La integración de América Latina no es un hecho aislado; ella se integra a su vez en un proceso mundial de "hominización", de convergencia acelerada de la especie guiada por las construcciones de la razón. La planetización no han podido operarla los militares, no podrán tampoco operarla ni los *businessmen* ni los tecnócratas; sólo podrán forjarla ciudadanos: ella no puede derivar de la opresión ni del aprovechamiento unilateral; sólo puede ser resultado de una adhesión desinteresada y casi mística de hombres dispuestos¹¹⁰ a destruir las actuales estructuras económicas y sociales unidimensionales y, por ende, antihumanas, y a promover mediante el diálogo y la asociación nuevas estructuras capaces de una promoción integral del Hombre.

En la iluminación de dicho horizonte, el urbanismo y el planeamiento pueden permitir, en el marco de una democracia metropolitana como la que proponemos, una aportación relevante de los países de la nación latinoamericana.

¹⁰⁹ Vid., para la proyección jurídica de vida y obra de Pierre TEILHARD DE CHARDIN: TUNC, André, "La posible contribución de los estudios jurídicos comparativos a una mejor comprensión entre las naciones", trad. castellana de L. Cortiñas-Peláez, Montevideo: *La revista de derecho, jurisprudencia y administración*, 1963, t. 61, pp. 249-261; TUNC, André "Comparative law, peace and justice" en MADELMANN, MEHREN y HAZARD (Directores), *XXth. century comparative and conflicts law, Legal essays in honor of Hessel E. Yntema*, Leyden: A.W. Sythoff, 1961, pp. 80-90; TUNC, André, "Le juriste et la noosphère" en *Problèmes contemporains de droit comparé*, Tokio; Institut Japonais de Droit Comparé / Universidad Chuo, 1962, 2 vols., en su t. II, pp. 489-509; TUNC, André, "L'affrontement des civilisations contemporaines: destruction ou fécondation mutuelle?", ciudad de México: *Boletín mexicano de derecho comparado*, en-ab. 1968, pp. 435-450; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Una concepción planetaria del Hombre y del Derecho Público", Introducción General a *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Préface" de Marcel WALINE, 5 vols., Madrid: I.E.A.L., 1969, en su tomo I, pp. XXXIX a CLIX, especialmente en sus números 81 y ss., pp. CLII ss.; y, recientemente, a modo de libro-homenaje, *Jalons (Dits et écrits d'André Tunc)*, Paris: Société de législation comparée, 1991, 448 pp.

¹¹⁰ Vid., en esta perspectiva de la integración latinoamericana, la contribución de CAPPELETTI-VIDAL, Ricardo, "La marginalidad política como factor de innovación en áreas subdesarrolladas", en la recopilación por él dirigida, *Relaciones internacionales, integración y desarrollo*, Buenos Aires: Nueva Visión, Cuadernos de investigación Social, 1969, 230 pp., especialmente sus pp. 137-152.

¹⁰⁷ Así, Inglaterra, antes mediante sus *county-boroughs* y ahora mediante las regiones y áreas metropolitanas apuntadas por el sólido informe de la comisión Redcliffe-Maud, precitado supra en nota 1, con las precisiones y enmiendas que nos apuntan sucesivamente los trabajos de ROBSON, KINGDOM y Franck MODERNE, precitados en las notas 34, 48 y 40a, respectivamente.

¹⁰⁸ MARTÍN-MATEO, Ramón, precitado supra, nota 88, en su cap. I, in fine, p. 71.

45. Bibliografía sumaria

- ABALO, Carlos, "G-7 ¿Nuevo reparto del mundo?", ciudad de México: *El día latinoamericano*, 13 jul. 1992, p. 20.
- ALARCÓN-SEGOVIA, Andrés, "Perspectivas socioeconómicas del derecho urbanístico en la segunda mitad del siglo XX", en el *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, t. I, 1984, pp. 281-346.
- ALARCÓN-SEGOVIA, Andrés, "Sociedad, ciudad, planificación y derecho urbano", (1a. parte), ciudad de México: *Vivienda* (INFONAVIT), vol. 8, No. 4, oct-dic. 1983, pp. 416-467 y (2a. parte), *ibidem*, vol. 9, No. 1, en marzo 1984, pp. 96-147; ambas partes constitutivas de su tesis de licenciatura, de igual título y con mención honorífica, UNAM / Facultad de Derecho, 1969, 221 pp.
- ARTEAGA-NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., "Presentación" de José Francisco RUIZ MASSIEU, 1988, XIV + 450 pp.
- BACHOF, Otto, "Über einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen deutschen Verwaltungsrecht" [Sobre algunas tendencias evolutivas del derecho administrativo alemán contemporáneo] en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. 5, pp. 439-462.
- BACHOF, Otto, "Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung" [La dogmática del derecho administrativo ante los cometidos contemporáneos de la administración], inicialmente publicada por la propia *Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* [Asociación de los profesores alemanes de derecho público], VVDDSTRL, 30, 1972, pp. 193-244 y actualmente recopilada en el volumen de sus principales artículos titulado *Wege zum Rechtsstaat-Ausgewählte Studien zum öffentlichen Recht*, [Camino hacia el Estado de Derecho-Estudios escogidos de derecho público], Königstein / Ts: Athenäum, 1979, VIII-394 pp., esp. 295-343.
- BARRERA-RIOS, José, *Teoría normativa de la forma constitucional del federalismo fiscal mexicano: materia impositiva de la Federación, entidades y municipios*, tesis de doctorado, ciudad de México: UNAM / Facultad de Derecho, 1991, 363 pp.
- BOURJOL, Maurice, *Intercommunalité et Union européenne*, París: LGDJ (coll. décentralisation et développement local), 1994, 167 pp.
- BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, París: L.G.D.J., 11 vols., 1967-77, esp. vol. II, 1967, pp. 368-460.
- CHAPUS, René, *Droit administratif général*, París: Montchrestien / Domat droit public, 2 vols., 5a. ed., 1990-91, 973 + 635 pp.
- COMBA, Andrea, *Il neo liberismo internazionale (Strutture giuridiche a dimensione mondiale)*, Milán: Giuffrè, 1987, 199 pp.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "La reforma universitaria uruguaya: Autonomía y descentralización", Barcelona: *Revista del instituto de derecho comparado*, t. XVIII, 1962, pp. 55-69.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "La nouvelle structure administrative de l'Université en Uruguay", París: *Rev. du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1963, No. 1, pp. 20-47.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay", en 34 artículos seleccionados de la *Revista de Administración Pública en ocasión de su centenario* (Selección, introducción general y presentación por Alejandro NIETO), col. "Estudios administrativos", Alcalá de Henares y Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, 1200 pp., en sus pp. 550-589, reproducción de Madrid: *Revista de Administración Pública*, No. 40, 1963, pp. 465-503 y de Montevideo: *La justicia uruguaya*, versión integral con los anexos del original, Secc. Doctr., 1963, pp. 85-115, in 4°.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Hacia un patrimonio nacional del suelo urbano (Una apoyatura del cometido social de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda)", ciudad de México: *Alegatos*, No. 19, sept.-dic. 1991, pp. 80-98, in 4°.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Derechos humanos y urbanismo (De una axiología constitucional vulnerada)", Madrid: *Revista de derecho urbanístico*, año XXVII, No. 131, en.-feb. 1993, pp. 23-60.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirección), *Introducción al derecho administrativo*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1994, 361 pp.
- COSTA, Jean-Paul; DELVOLVÉ, Pierre y DREYFUS, Françoise (directeurs), *L'Etat de Droit-Mélanges Guy Braibant*, París: Dalloz, 1996, in totum (en prensa).
- COUTURE, Eduardo J., *Mandamientos del abogado*, Buenos Aires: Depalma, 1949 (múltiples reimpresiones), una de las últimas en ciudad de México: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, en.-jun. 1990, t. XL, Nos. 169-170-171, pp. 15-34.
- COUTURE, Eduardo J., "Grandeza y limitación del Derecho", ciudad de México: *Alegatos*, en.-ab. 1993, No. 23, pp. 3-8, in 4°.
- DÍAZ y DÍAZ, Martín, "Las expropiaciones urbanísticas en México. Aproximaciones a un proceso sin teoría", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, pp. 253-309.
- DÍAZ y DÍAZ, Martín, "La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García de Enterría (Contexto, apogeo y desencanto)", Madrid: *Revista de Administración Pública*, sept.-dic. 1989, No. 120, pp. 153-192.
- DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, París: Fontemoing / Boccard, 5 vols., 3a. ed., 1928 (vols. I, II y III) y 2a. ed., 1924 (vols. IV y V), respectivamente (XIX + 763) + 888 + 856 + 938 + 703 pp.
- DUVERGER, Maurice (direction), *Le concept d'empire*, París: Centre d'analyse comparative des systèmes politiques y P.U.F., 1980, 488 pp.
- EISENMANN, Charles, "La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif" París: *Revue du droit public et de la science politique*, 1972, No. 6, pp. 1345 y ss.
- FABER, Heiko, *Verwaltungsrecht* [Derecho administrativo], 3a. ed, Tübingen: Mohr, 1992, XX + 453 pp.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, Madrid: El consultor de los ayuntamientos y juzgados S.A., 1995, 259 pp.
- FURTADO, Celso, "A hegemonia dos Estados Unidos da América do Norte e o futuro de América Latina", en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. I, pp. 575-602.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa (Potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la administración)*, 2a. ed. facsimilar de la de 1956, Madrid: Civitas, 1984, 254 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas", ciudad de México: *Vivienda* (INFONAVIT), No. 10, 1977, pp. 2-33, reproducción actualizada de la ponencia general "Organización administrativa de las áreas metropolitanas", Santiago de Chile: *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, publicada en Madrid: Instituto de estudios de administración local, t. II, nov., 1969, pp. 41-81 y reproducida también en Montevideo: *La revista de derecho, jurisprudencia y administración*, t. 70, 1971, pp. 1-20.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO-ALFONSO, Luciano, *Leciones de derecho urbanístico*, Madrid: Civitas, 1981, 908 pp.
- GARRIDO, Luis Javier, "¿Solidaridad?", ciudad de México: *La Jornada*, 11 sept. 1992, p. 10.
- GUERRERO-OROZCO, Omar, *El Estado y la administración pública en México* (Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrosección y prospectiva), ciudad de México: INAP, 1989, VIII + 814 pp.
- GLEIZAL, Jean-Jacques, GATTI-DOMENACH, Jacqueline y JOURNÈS, Claude, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, París: P.U.F., 1993, 391 pp.
- GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, "El espacio urbano", ciudad de México: *Vivienda*, ed. INFONAVIT, 1976, No. 4, pp. 50-63, in 4°.
- HELLER, Hermann, *Staatslehre* [Doctrina del Estado], Leiden: A.W. Sijthoff, 1934, ed. (póstuma) por Gerhart NIEMEYER, XVI + 298 pp.; hay trad. castellana, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1948, con múltiples reimpresiones.
- HUDSON, Michael, *Trade development and foreign debt (A history of theories of polarisation and convergence in the international economy)*, Londres: Pluto Press, 1992, 2 vols., XIV + 481 pp.
- HUERTA-AVALOS, Manuel, *Las finanzas municipales en México*, tesis profesional con mención honorífica, UNAM / División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", XVI + 308 pp.
- JACQUOT, Henri, *Le statut juridique des Plans français*, "Avant-propos" de Yves ULLMO, "Préface" de Robert-Edouard CHARLIER, París: L.G.D.J., 1973, XII + 246 pp.
- JAGUARIBE, Helio; FERRER, Aldo; WIONCZEK, Miguel S. y DOS SANTOS, Theotonio, *La dependencia político-económica de América Latina*, ciudad de México: Siglo XXI, 1970 (múltiples reimpresiones), XI + 293 pp.
- JEGOUZO, Yves, *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, París: L.G.D.J., "Preface" de Paul JAQUET, 1970, 523 pp.
- JEGOUZO, Yves, (directeur), *Urbanisme*, París: Dalloz-Immobilier, 1993, XIII+1177 pp.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *Teoría del gobierno*, Montevideo: Medina, 2 vols., 1944 (múltiples reimpresiones), 657 pp.
- KINGDOM, John, *Government & politics in Britain. An introduction*, Cambridge y Oxford: Polity Press y Blackwell Publishers, 1992, XX + 651 pp.
- LABARDINI-MÉNDEZ, Fernando, "Seguridad en el Distrito Federal", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, pp. 311-329.

LANZA, Albert, *L'expression constitutionnelle de l'administration française (Contribution à l'étude des constantes constitutionnelles)*, "préface" de Jean BOULOUIS, Paris: L.G.D.J., 1984, XVI + 937 pp.

LARZUL, Tanneguy, *Les mutations des sources du droit administratif*, "préface" de Didier TRUCHET, Lyon: L'Hermès, 1994, XLVIII + 447 pp.

LAUBADÈRE, André; MATHIOT, André; RIVERO, Jean y VEDEL, Georges, *Pages de doctrine*, Paris: L.G.D.J., 1980, 2 vols., LXXI + 610 + 544 pp.

LEFEBVRE, Henri, *Le droit à la ville*, Paris: Anthropos, vol. I, 1968, 278 pp.

LINDE, Enrique; ORTEGA, Luis Ignacio y SÁNCHEZ-MORÓN, Miguel, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos (Estudio de la convención y de la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos)*, coordinación y prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid: Civitas, 1979, 444 pp.

LINOTTE, Didier (direction), *La police administrative existe-t-elle?*, Paris: Economica y Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1985, 140 pp.

LÓPEZ DE LA ROCHE, Carmen Adela, *Crisis fiscal e industrialización en el subdesarrollo latinoamericano*, Valencia-Venezuela: Vadell Hermanos, 1988, 391 pp.

MAIER, Hans, *Verwaltungslehre und politische Theorie* [Doctrina administrativa y teoría política], en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. I, pp. 781-802.

MARTÍN-MATEO, Ramón, *El horizonte de la descentralización*, Madrid: I.E.A.L., 1969, 272 pp.

MARTÍNEZ-CHÁVEZ, Victor Manuel, *Un siglo del presupuesto de egresos en México 1891-1990* (Bases doctrinales, teóricas y técnicas del presupuesto público), tesis doctoral con mención honorífica, ciudad de México: UNAM / Facultad de ciencias políticas y sociales (Administración pública), 1992, XX + 456 pp.

MARTINS, Daniel-Hugo, "La protección internacional de los derechos esenciales del hombre", en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. II, pp. 37-123.

MAURER, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht* [Derecho administrativo general], 9a. ed., Munich: C.H. Beck, 1994, XXV + 782 pp.

MÉNY, Yves, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)* "Préface" de Georges DUPUIS, Paris L.G.D.J., 1974, X + 536 pp.

MODERNE, Franck, "La organización administrativa de las zonas metropolitanas en la Europa contemporánea (a partir de algunos ejemplos)", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, pp. 41-68.

MORENO, Julio Luis, *Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica*, Montevideo: Facultad de derecho y ciencias sociales, 1963, 183 pp.

NAVARRO-BENÍTEZ, Bernardo, *El traslado masivo de la fuerza de trabajo en la ciudad de México*, col. Desarrollo Urbano / "Desafíos de una Gran Metrópoli", ciudad de México: UNAM / I.E., D.D.F. y ed. Plaza y Valdes, 1988, 184 pp.

NIETO-GARCÍA, Alejandro, *La organización del desgobierno*, Barcelona: Ariel, 1984, 192 pp.

NÚÑEZ-CASTAÑEDA, José, "Consideraciones sobre la eficacia de la ley en materia de desarrollo urbano", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, pp. 499-510.

OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, *Portée juridique de la planification du développement économique et social. Le cas de la France et du Mexique*, tesis de doctorado, Univ. Paris 2 / droit, 1984, 2 vols., 586 pp.

PAECH, Norman y STUBY, Gerhard, *Machtpolitik und Voelkerrecht in den internationalen Beziehungen* [Política de la fuerza y derecho de gentes en las relaciones internacionales], Baden-Baden: Nomos, 1994, XIX + 880 pp.

PAVOPOULOS, Procopios, *La directive en droit administratif*, "Avant propos" de Michel STASSINOPOULOS, "Préface" de Prosper WEIL, Paris: L.G.D.J., 1978, XX + 268 pp.

PAYER, Cheryl, *The debt trap: The International Monetary Fund and the Third World*, Nueva York: Monthly Review Press, 1974, XIII + 251 pp.

PEÑALOSA, Enrique, "La planeación, la política y su ejecución", ciudad de México: Vivienda, ed. Infonavit, No. 6, 1976, pp. 2-13.

PERROUX, François, "Alienación y creación colectiva", en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. I, pp. 417-447.

PICARD, Etienne, *La notion de police administrative*, "Préface" de Roland DRAGO, Paris: L.G.D.J. (publications de l'Université de Rouen), 1984, 2 vols., 928 pp.

REDCLIFFE-MAUD, *Report presented to Parliament [of the Royal Commission on Local Government in England 1966-1969]*, Londres: H.M.S.O., junio de 1969, 3 vols., 897 pp.

RETCHKIMAN-KIRK, Benjamín y GIL-VALDIVIA, Gerardo, ponentes, *El federalismo y la coordinación fiscal*, ciudad de México: UNAM / I.I.J., "Presentación" por Jorge CARPIZO-McGREGOR, 1981, 105 + 10 pp.

RIVERO, Jean y WALINE, Jean, *Droit administratif*, Paris: Dalloz, 15a. ed., 1994, 480 pp.

ROBSON, William, *Local government in crisis*, Londres: George Allen and Unwin, 1966, 239 pp.

RODRÍGUEZ, Alfredo; RIOFRIO, Gustavo y WELSH, Eileen, *Segregación residencial y desmovilización política. El caso de Lima*, Buenos Aires: Sociedad interamericana de planificación, col. Planteos, 1973, 128 pp.

RONGÈRE, Pierrette, *Le procédé de l'acte-type*, "Préface" de Jean RIVERO, Paris: L.G.D.J., 1968, VIII + 320 pp.

ROQUE-ALVAREZ, Artemio, "Democratización parcial en el Distrito Federal y coordinación metropolitana insuficiente", ciudad de México: *Alegatos*, No. 26, en-ab. 1994, pp. 57-76.

ROSA, Martín de la, *Netzahualcōyōtl. Un fenómeno*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, col. Testimonios del fondo, 1974, 66 pp. in 4o.

ROSAS-ARCEO, Alfredo, *La crisis del presupuesto público en México*, ciudad de México: UAM / Iztapalapa y ed. ETC., "Prólogo" por Sergio REYES-LUJAN, 1992, 296 pp.

ROUQUIÉ, Alain, *L'Etat militaire en Amérique Latine*, Paris: Seuil, 1982; trad. castellana, ciudad de México: siglo XXI, 1984, 433 pp.

SALADRIGAS, René, "Experiencias de Cuba en la planificación regional y urbana", ciudad de México: *Vivienda*, INFONAVIT, No. 6, 1976, pp. 28-47, in 4o.

SALZWEDEL, Jürgen, "Zur Entwicklung des Polizeirechts in Deutschland" [Respecto de desarrollo del derecho de policía en Alemania], en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. III, pp. 1209-1242.

SÁNCHEZ-GÓMEZ, José Eulalio, "Seguridad pública y urbanismo", en SERRANO-MIGALLÓN y CORTIÑAS-PELÁEZ, pp. 331-349.

SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a:* dirección, "Introducción General" y anotaciones por León CORTIÑAS-PELÁEZ, Madrid: I.E.A.L., "Préface" de Marcel WALINE, 5 vols., 1969, 5,418 pp.

SCHEUING, Dieter-Helmut, "La protection des droits fondamentaux en République fédérale d'Allemagne", en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. III, pp. 307-359.

S.E.P. (Secretaría de Educación Pública), volúmenes para la modernización educativa: I. *Programa para la modernización educativa (1989-1994)* y II. *Hacia un nuevo modelo educativo*, ciudad de México: SEP, 1989, 205 + 167 pp.

SERPAJ (Servicio Paz y Justicia-Uruguay), *Uruguay - Nunca Más (Human Rights Violations, 1972-1985)* with an "Introduction" by Lawrence WESCHLER, Philadelphia: Temple University Press, 1992, XXXVI + 360 pp.

SERRANO-MIGALLÓN, Fernando y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (coordinadores), *Desarrollo urbano y derecho*, ciudad de México: UNAM-ENEP "Acatlán" / D.D.F. Picycatec y ed. Plaza y Valdes, 1988, 520 pp.

SILVA-HERZOG FLORES, Jesús; GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel; y CORTIÑAS-PELÁEZ (directores), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, "Prólogo" de J. SILVA-HERZOG FLORES, ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., 1977, 788 pp.

STAINOV, Petko, "Le transfert du centre de la 'question d' Orient' dans les autres continents", en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. I, pp. 547-574.

STEIN, Ekkehart, *Staatsrecht* [Derecho del Estado], 14a. ed., Tübingen: Mohr, 1993, XVI + 497 pp.

TRIEPEL, Heinrich, *Derecho público y política*, Madrid: Civitas, trad. castellana (del discurso rectoral de 1927), "Prólogo" y apéndices de José Luis CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, 1981, 170 pp.

TUNC, André, *Jalons (Dits et écrits d'André Tunc)*, Paris: Société de législation comparée, 1991, 448 pp.

VALDÉS-COSTA, Ramón y PORRO, Herbert, *Régimen tributario del gobierno departamental de Montevideo*, "Prólogo" del decano Eduardo J. COUTURE, Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1955, LXXVII + 486 pp.

VILLARREAL, René, *La contrarrevolución monetarista (Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo)* ciudad de México: Océano S.A. y Fondo de Cultura Económica, 847 pp.

VOGEL, Klaus y MARTENS, Wolfgang, *Gefahrenabwehr-Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder* [Protección de la seguridad-Derecho policial general (derecho del orden público federal y estadual)], Köln-Berlin-Bonn-München: Carl Heymanns v., 2 vols., 1975-1977, (XXXI + 581) + (XXVII + 237) pp.

WIONCZEK, Miguel S. (Editor), *LDC external debt and the world economy*, ciudad de México: El Colegio de México and Center for Economic and Social Studies of the Third World, 1978, XIV + 477 pp.

WOLFF, Hans-Julius, "Fundamentos del derecho administrativo de prestaciones", trad. castellana por M. de los A. y L. Cortiñas-Peláez, en *Perspectivas... Sayagués-Laso*, vol. V, pp. 349-382.