

EL DERECHO MUNICIPAL Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Efraín Sánchez Cruz*

SUMARIO: Introducción; 1. La reforma al artículo 115 de la constitución política del año 1999; 2. Autonomía municipal; 3. Bases institucionales para un mejor funcionamiento del gobierno municipal; 4. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Una de las constantes en la historia del municipio mexicano ha sido la excesiva centralización por parte de los poderes Estatales y Federales; México ha vivido dos momentos de trascendencia mundial y nacional, uno para lograr nuestra independencia y el otro para lograr la libertad y autonomía municipal (Robles, 2003:161). Robles comenta que “el movimiento revolucionario del año 1910, es un ideal no cumplido ya que existe una excesiva centralización del poder en lo político, económico y social, situación que hasta el momento prevalece”.

Es por ello que en este trabajo se sostiene que en el municipio mexicano, no existe la libertad, autonomía económica, política ni social ya que dicho ente se encuentra totalmente maniatado para el desarrollo de sus actividades en los rubros ya citados, razón por la cual creemos que es sumamente necesario establecer nuevas bases institucionales que le garanticen actuar con libertad.

*Efraín Sánchez Cruz, Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, actualmente candidato a Doctor en Derecho.

Álvarez Montero hace énfasis en la Reforma a la Constitución Política del Estado, denotando los elementos constitutivos del municipio. Para lo cual asienta la base argumentativa estableciendo un vínculo entre el rol que ha jugado el Municipio en las diversas constituciones federales y centralistas de México, la Constitución Federal de 1917 y sus reformas en materia municipal (Álvarez, 2000).

La reforma al Art. 115 Constitucional realizada en 1999 estableció la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno, a tal punto que se sustituyó el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Sin embargo, en la práctica la sustitución del término "administrar" por "gobernar" tiene un sentido meramente declarativo, resulta pues necesario establecer que el solo cambio semántico, sin que se declare en la propia norma primaria la jerarquía gubernamental que posee la corporación municipal, no dota de contenido político a la consignación de "municipio libre", lo cual implica el no reconocimiento de la Constitución de cláusulas abiertas, para que el municipio gestione los intereses de la comunidad, de acuerdo con las condiciones cambiantes de las circunstancias económicas y sociales del momento.

1.-LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL AÑO 1999

En 1999 se reformó la fracción I del artículo 115 constitucional para establecer que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

La competencia que ésta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Se sustituyó el término “administrar” por el de “gobernar”, éste cambio de terminología fortalece al municipio, ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional (Vidal, 2008:2).

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan las actividades necesarias para alcanzar los fines que establece el orden jurídico de un Estado. El gobierno implica el ejercicio de las tres funciones: legislativa, administrativa y judicial. El término “gobierno” es más amplio que el de “administración”, ya que éste se encuentra incluido en una parte del gobierno. En este contexto y con esta nueva atribución de gobierno en el texto constitucional, el municipio se consolida como una estructura político- administrativa. En esta reforma en la que por primera vez la constitución habla del gobierno municipal y le da un fortalecimiento al cuerpo colegiado del ayuntamiento al ser titular exclusivo de las facultades otorgadas.

Los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En dicha reforma, se ratifica la capacidad reglamentaria municipal, asimismo se le dan facultades de realizar su organización interna mediante los reglamentos, así como normar las actuaciones diarias, de acuerdo con sus necesidades, usos y costumbres. Pero, como afirma Torres, “la legislatura del estado emitirá leyes que regirán como marco a toda entidad federativa para uniformar el actuar de los municipios del estado, pero en lo interior el municipio podrá regular sus actos y disposiciones de acuerdo a sus necesidades (Torres, 2005).

Las reformas y adiciones realizadas al artículo 115 constitucional, aprobadas el 23 de diciembre de 1999, dieron origen al orden de gobierno municipal. De forma especial, la fracción I de este artículo representó un avance que permitió asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental, siendo así, el municipio el primer orden de gobierno y el más cercano a la población, a tal punto que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de manera exclusiva, siendo las autoridades de las diversas dependencias (rastro, alumbrado, obras públicas, entre otras) meramente administrativas.

En esta reforma, quedó establecido que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que ésta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Se sustituyó el término “administrar” por el de “gobernar”, este cambio de terminología, fortalece el municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función

relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional. (Vidal, 2008:2)

Sin embargo, en la práctica el cambio del término "administrar" por "gobernar" se entiende desde esta perspectiva como meramente declarativo; Resulta pues necesario establecer que el sólo cambio semántico, sin que se declare en la propia norma primaria la jerarquía gubernamental que posee la corporación municipal, no dota de contenido político a la consignación de "municipio libre", lo cual implica el no reconocimiento de la Constitución de cláusulas abiertas, para que el municipio gestione los intereses de la comunidad, de acuerdo con las condiciones cambiantes de las circunstancias económicas y sociales del momento, ni le permite a los municipios que gocen de reales y capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficacia; es decir, capacidad de libre gestión administrativa.

Luego entonces, es evidente que este proceso ha sido incompleto y obstaculizado por las políticas adoptadas por el gobierno federal y los gobiernos estatales, situación que exhibe la necesidad de que los gobiernos municipales –además de administradores de recursos centralmente asignados– adopten nuevas formas y condiciones que permitan aprovechar las potencialidades en sus territorios para la solución compartida de los problemas.

2.-AUTONOMÍA MUNICIPAL

Por cuanto hace a la *autonomía municipal*, se entiende la capacidad efectiva de entidades a regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos (Covarrubias: 2004).

La autonomía municipal es una cualidad compuesta de un conjunto de potestades y competencias emanadas de la constitución política del Estado y la ley, los cuales son ejercidas debidamente por el gobierno municipal, dentro de los límites de sus secciones territoriales legalmente reconocidos.

Indudablemente, la evolución alcanzada por el municipio en el marco constitucional requiere complementarse con la categoría de autonomía, como parte consecuente de su trayectoria jurídica y como parámetro para regular en mejores términos sus relaciones con los otros ámbitos de gobierno, es decir, una vez que se le ha reconocido como entidad gubernamental propia, requiere del instrumento que le permita ejercer las atribuciones que le han sido reconocidas, sin mayor interferencia de los poderes estatales o federales y en beneficio de la sociedad municipal como finalidad única.

El concepto de autonomía fortalece las bases de auto-organización de la administración municipal y de la función reglamentaria, además de estimular la adecuación del gobierno municipal a las necesidades específicas de la sociedad municipal, mejorando las capacidades locales.

Si bien el concepto de autonomía es necesario y congruente con la evolución constitucional del municipio en México, cabe añadir que es también un principio valorado internacionalmente por su contribución a la democracia local y al desarrollo de las naciones, en la medida que fortalece el autogobierno y promueve el despliegue de las capacidades locales para atender los asuntos públicos inmediatos. El principio de autonomía, es así fundamental para el pleno desarrollo de la diversidad institucional municipal, en la medida que posibilita la mejor correspondencia con el perfil de la sociedad municipal respectiva, sus necesidades

colectivas, organización social y valores culturales. Lo anterior, con respeto de los principios constitucionales generales, del estado o las previsiones de las leyes estatales y federales.

Del reconocimiento de la heterogeneidad social y regional del país, así como de la pluriculturalidad de la sociedad nacional, surge así la necesidad de un principio constitucional explícito sobre la diversidad institucional municipal, asentado en: las bases constitucionales generales; en la constitución y leyes de los estados; y en la autonomía municipal.

De manera paralela, reconociendo la capacidad e iniciativa de los municipios para promover esa diversidad ante la instancia legislativa estatal correspondiente y, además, para evitar que la diversidad pueda incurrir en desigualdad o inequidad.

Ahora bien, en el marco del artículo 115 constitucional, el municipio mexicano aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explicita como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido (Valencia, 2005:48-49) .

Sin embargo, no basta con que el artículo 115 constitucional consigne la idea de “municipio libre” -que no lo define ni lo dota de fuerza expansiva-; como tampoco basta con que se haya consignado expresamente la existencia del “gobierno municipal”. Resulta indispensable que tanto se consigne y defina expresamente el concepto de autonomía municipal -y se lo deje abierto para ulteriores desarrollos por

parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, como también, dotar de contenido político a la consignación que ya existe en el artículo 115, del concepto “municipio libre” (valencia, 2005:45)

En este sentido, se hace necesario, abrir el análisis jurídico sobre la importancia de la articulación de los términos “municipio libre”, autonomía municipal y “gobierno municipal” en la función del ayuntamiento como orden gubernamental.

Así, por ejemplo, la incorporación constitucional de la categoría autonomía municipal, permitiría al municipio tener una vida más exitosa, tal como ha sucedido en los países que han incorporado en sus constituciones -y lo han hecho con fuerza y claridad- la poderosa categoría constitucional de la autonomía municipal. En nuestro país, jurídicamente existe, pero en la práctica la célula municipal se encuentra limitada por la concentración de facultades por parte de la Federación y de los estados.

Lo complicado e híbrido del régimen para el señalamiento de los ámbitos competenciales entre el gobierno federal y las entidades federativas se ve aumentado en lo que respecta a la asignación de atribuciones para las autoridades estatales y los gobiernos municipales, puesto que la competencia residual de los estados miembros adolece de indefinición, y la regulación constitucional del artículo 115 no es la adecuada para asumir que exista claridad y suficiencia en las tareas municipales.

3.-BASES INSTITUCIONALES PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

A manera de introducción en este tema, se puede decir que la cámara de diputados federal y las locales de los estados así como el senado, están integradas por una

pluralidad política de los diferentes partidos políticos existentes en nuestra nación, pero independientemente de ello, se hace la pregunta, ¿Por qué no se atreven a poner en la mesa de discusión los temas relacionados a la consignación existente en el artículo 115 Constitucional en relación con el Gobierno municipal respecto a la autonomía y libertad del mismo?, ¿porque no se atreven a impulsar nuevas formas de organización local que beneficie a sus representados y en general a toda la ciudadanía?, esto beneficiaría en todos los sentidos a la democracia mexicana así como el estado de derecho.

Lo anterior, fortalecería el contenido del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relacionado a los derechos humanos, toda vez que el no impulsar que el municipio se le respete su autonomía y libertad como lo consigna aunque no de manera explícita el artículo 115 constitucional, en opinión personal, se está atentando en contra de un derecho fundamental y humano, ya que al no disfrutar de una garantizada justicia municipal, un medio ambiente sano y de suficientes recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales buen medio ambiente sano y servicios municipales que debe proveer el municipio, se traduce en un atentado a los derechos humanos.

El Legislador, en representación de la ciudadanía, debe de impulsar las relaciones entre federación-municipio, estado-municipio, federación-estado, para fortalecer los lazos ya de por sí desgastados entre los órdenes de gobierno y evitar situaciones de inconformidad entre estos.

Como ya se manifestó ampliamente que el municipio adolece de autonomía, y que el legislador no hace gran cosa para alcanzar lo dicho, es necesaria la implementación de bases institucionales que estén directamente encaminadas y vinculadas, con el

concepto de autonomía administrativa de los municipios y con el objeto de consolidar una institución eficiente.

Los temas específicos abarcan la organización administrativa interna, las modalidades en la provisión de las funciones y servicios, las bases para la coordinación y cooperación intergubernamental, así como las necesidades sobre profesionalización del servicio público municipal y las prácticas de planeación.

De igual manera, las atribuciones municipales, con énfasis en aquellas concurrentes, así como los fundamentos de la hacienda municipal y sus respectivas necesidades de reforma.

Las nuevas bases institucionales, conciben a un municipio con una definición constitucional más coherente en la estructura del estado y en el sistema federal mexicano; un municipio más evolucionado en su estructura democrática y con bases más sólidas para el ejercicio del autogobierno; y un municipio más responsable, funcional y eficiente, capaz de proveer en calidad, cantidad y equidad sus responsabilidades públicas.

En cuanto a la libertad municipal, esta puede desglosarse en dos elementos esenciales, a partir de sus reivindicaciones: establecer las bases institucionales del autogobierno municipal y el reconocimiento de su autonomía. El primero, como reivindicación de las aspiraciones democráticas de los pueblos y sociedades municipales; el segundo, como base para delimitar un entorno institucional propio del gobierno municipal.

A pesar de que las diversas adaptaciones del texto constitucional se han dirigido a ampliar su definición institucional, particularmente a partir de la reforma de 1983. No obstante el nuevo escenario constitucional dual para el municipio, durante el siglo XX e inicios del XXI, la inercia legislativa dominante en los estados se ha caracterizado por no desarrollar los conceptos fundamentales de la libertad municipal: las bases de su autogobierno y el reconocimiento de su autonomía.

Dicho en términos generales, se preserva la inercia legislativa previa al giro constitucional de 1917, la correspondiente al “régimen interior”. Pero sobre todo se prolongan las prácticas políticas de subordinación que en no pocas ocasiones seguían reflejadas en el texto de las constituciones estatales. Con independencia de los factores que lo explican, el hecho es que las constituciones estatales no reflejaron (ni estimularon) el mandato del municipio libre de la constitución general.

En los aspectos más significativos, el desarrollo conceptual y jurídico del municipio ha procedido de las reformas a la constitución general, como muestran las experiencias de 1983 y de 1999. En comparación, la contribución de los estados ha sido marginal para el desarrollo municipal. En la mayoría de los casos, las legislaturas estatales se han limitado a añadir a las cartas estatales las mismas disposiciones de la constitución nacional, sin innovar el diseño institucional municipal e incluso sin revisar algunos anacronismos que arrastran de tiempo atrás.

Ahora bien, después de haber enumerado las bases institucionales necesarias para el buen funcionamiento de municipio, se requieren ciertas adecuaciones, que permitan consolidar al municipio como parte de la estructura propia del Estado nacional y que, adicionalmente, definan nuevos parámetros para modernizar el

marco constitucional y leyes de los estados, en congruencia con la historia y necesidades contemporáneas de la libertad municipal.

La relevancia política del Municipio en la estructura del Estado mexicano requiere ser correspondida con la estructura de la carta constitucional. El Municipio progresivamente ha incrementado su peso institucional en el marco del Estado nacional (Art. 115. Reforma del 1999). No obstante, esta trayectoria no fue correspondida con las necesarias modificaciones a la estructura del texto constitucional que reconocieran su perfil como componente del Estado, distinguible de los poderes federales y estatales.

Después de lo antes expuesto, queda evidenciado que existen suficientes elementos para establecer nuevas bases institucionales para el municipio en México, en los cuales se enmarcan los beneficios que conlleva al gobierno municipal la consignación, definición y dotación de contenido político a los términos “municipio libre” y “autonomía municipal”; asumiendo el concepto de autonomía municipal como una garantía institucional constitucional, mediante la cual no solo se reconozca al municipio como espacio de la organización democrática de la sociedad, junto con los elementos de gobierno responsable, eficiente y como demarcación territorial, sino también al ayuntamiento como institución que representa a la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses; que tiene una naturaleza colegiada en su integración y funcionamiento; y como institución titular de las facultades reconocidas al municipio.

Una vez establecidos los puntos de análisis para la definición de los principios constitucionales sobre los cuales se establecen nuevas bases institucionales para el municipio en México, demarcándose los beneficios que conlleva al gobierno

municipal la consignación, definición y dotación de contenido político a los términos “municipio libre” y autonomía municipal; resulta menester exhortar a las instancias correspondientes diseñar una propuesta que configure tanto garantías ciudadanas (derechos políticos) como procedimientos de democracia participativa, fundamentando así de mejor manera las bases del autogobierno municipal.

4.-CONCLUSIONES

Como conclusión de este trabajo, se tiene que, las reformas al artículo 115 constitucional de 1999 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, fortalecieron las bases del derecho municipal, que reconocen la autonomía política del municipio, donde destaca que el ayuntamiento pasa de ser un órgano de administración, para ser considerado como un órgano de gobierno del municipio. Esta connotación le otorga al municipio una definición para hacer verdaderamente política pública, aunque no resulte explícito.

No hay duda alguna que esta reforma municipal presenta características singulares, tanto por su formación como por sus implicaciones. La variedad de los aspectos concernientes al municipio mexicano que resultaron modificados, y los que se adicionaron, responden a la necesidad de ejercer el gobierno municipal y aportar soluciones a las cada vez más tensas relaciones entre los niveles de gobierno del sistema federal.

En cuanto al derecho municipal, cuyo fundamento básico está en el artículo 115, debe enriquecerse en cuanto a su técnica, sin llegar a ser incomprensible para quienes resultan electos para los ayuntamientos, que los lleve a ignorarlo, apartarlo o corromperlo; ni abrumador para los gobernados, que pueden ser desalentados ante

el conglomerado jurídico que les obliga a cumplir. El equilibrio prescriptivo debe ser la consigna de un buen gobierno.

En el presente trabajo, se hizo hincapié, no solo en la demarcación y alcance de la sustitución del término "administrar" por "gobernar" en el Art. 115 Constitucional, sino que se establecieron de forma crítica y reflexiva los beneficios que conlleva al gobierno municipal la consignación, definición y dotación de contenido político a los términos "municipio libre" y autonomía municipal.

Esto permitió establecer puntos de análisis para la definición de los principios constitucionales sobre los cuales se establecen nuevas bases institucionales para el municipio en México. Resultando relevante el desarrollo de principios constitucionales que configuren tanto garantías ciudadanas (derechos políticos) como procedimientos de democracia participativa, fundamentando así de mejor manera las bases del autogobierno municipal.

La sanción de cartas orgánicas municipales constituye el más alto ejercicio de la autonomía municipal, ya que así se viabiliza el aspecto institucional de dicho principio y se alcanza la plenitud de él.

Por otra parte, al reconocerse a los municipios dicha facultad, se otorga al pueblo el ejercicio de un poder constituyente del grado que corresponda en cada estado, para definir los caracteres fundamentales del régimen local de cada localidad. En consecuencia, se puede adoptar así por parte del pueblo de cada ciudad la mejor forma de gobierno y administración posible.

5.-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez M. J. L. (2000). *Constitución Política del Estado de Veracruz*, México.

Covarrubias D. J. J. (2004). *La Autonomía Municipal en México*, segunda edición ed. Porrúa.

Robles M. R. (2003). *El Municipio*, sexta ed.

Torres E. P. R. *La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.

Valencia C. S. (2005). *El Municipio en México y el Mundo*, Primer congreso Internacional de Derecho Municipal ed. Porrúa

Fuentes normativas

Constitución Política, de los Estados Unidos mexicanos comentada Artículo 115, Fracción Primera Párrafo Primero.