

ENSAYOS JURIDICOS SOBRE REGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

EL MUNICIPIO MEXICANO

Por

Libardo Orlando Riascos Gómez

Doctor en Derecho

2008

EL MUNICIPIO, ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO: Instancia Administrativa o Poder Político

Por: Ernesto A. Millán Escalante

México, D.F., Marzo de 1998

C O N T E N I D O

I. Presentación

II. Advertencia Metodológica

III. El Municipio en México: ¿ Instancia Administrativa o Auténtico Poder Político ?

IV. El Federalismo en México: Elemento Fundamental de la Reforma del Estado

V. Conclusión

I. Presentación

Analizar al municipio mexicano como si de un poder político se tratara no es una tarea fácil, por el contrario es un reto que es necesario enfrentar si de verdad se quiere contribuir a consolidar la forma de gobierno federal.

De igual manera, considerar al municipio bajo esta perspectiva es una tarea pendiente que ha quedado en el olvido incluso de los legisladores mexicanos, por lo cual se han derivado interpretaciones sesgadas. Por una parte se le atribuye personalidad jurídica y patrimonio propios, y por otra se le hace participe del orden jurídico estatal sin que se le reconozcan capacidades plenas para dirigir los designios organizativos y políticos que más favorezcan a las necesidades y al punto de vista de la comunidad que representan.

En consecuencia, considerar al municipio como poder político implica, entre otras tareas, demostrar que las corrientes tradicionalistas del derecho en México han propiciado un reducto administrativista en el que, y solo por el cual, se justifica la razón de ser del municipio.

Ante esta perspectiva es necesario señalar que la personalidad jurídica del municipio mexicano se ha apreciado como objeto o agente receptivo y no como sujeto dinámico y discrecional en cuanto a su ejercicio y posibilidades de relación con otras instancias de gobierno. En reconocimiento de la necesidad de reinterpretar la posición del municipio en sus relaciones

intergubernamentales, es indispensable señalar que no se pretende un desmantelamiento de otros gobiernos supramunicipales para dar al municipio un nuevo rol, sino rescatar sus potencialidades jurídicas, económicas y políticas en la gestión del poder el Estado y en el impulso y recreación de procesos democráticos que son a la vez condición primaria para el desarrollo político de la sociedad.

Cabe señalar que en algunos sistemas de gobierno el centralismo ha generado un interés político por hacer aparecer al gobierno nacional como el principal protagonista y el responsable del desarrollo. Es este quién determina el proyecto económico, es también quien dilucida las prioridades de la sociedad y es quién concentra la mayor capacidad de acción tanto en recursos como en potencialidad técnica y administrativa.

Este centralismo es tal vez uno de los fenómenos más recurrentes en el tipo de gestión gubernamental del gobierno federal mexicano , lo que hace de nuestro sistema gubernamental uno de los federalismos más rezagados en cuanto a la práctica de formas cooperativas y descentralizadas de gestión.

En este contexto, y volviendo al caso del municipio, uno de los atributos políticos y jurídicos que siempre han reclamado las corrientes progresistas, es la autonomía y el respeto a la gestión de sus gobiernos, cosa por demás difícil de conseguir en un régimen de corte centralizador. La mayor parte de los analistas municipales se sitúan en favor de los grandes retos del municipio así como de las competencias que la Constitución Política Federal le otorga desde 1983.

Consecuentemente, el tema de la defensa del municipio es una oportunidad significativa para valorar su entorno de gestión, a la vez de servir de vehículo para localizar las principales áreas de oportunidad que ayuden a resarcir, en una dimensión de mayor democracia, el ejercicio pleno de sus gobiernos.

Este trabajo tiene como propósito rescatar la idea de considerar al municipio como un auténtico poder político, lo cual es necesario si lo que se pretende es delinear garantías y medios de protección integrales en el contexto de un Estado con tendencias democráticas y un claro sentido de justicia social y política; por tanto, de igual forma se debe considerar a la autonomía gubernamental como el rasgo característico que debería fortalecerse en el caso del municipio mexicano; y también es de suma importancia considerar al municipio como un ente que posee un conjunto de derechos políticos, administrativos y sociales inmanentes a su naturaleza política, consecuentemente la viabilidad de la protección institucional es categórica y necesaria para consolidar una verdadera institución municipal y por ende buscar con ello el fortalecimiento del federalismo mexicano.

II. Advertencia Metodológica

La ausencia de una definición constitucional clara y objetiva del municipio da lugar a la preminencia interpretativa de su personalidad jurídica y de las atribuciones de su órgano de administración: el ayuntamiento.

Al no comprometerse con una definición, el texto constitucional deja en ambiguo la posición del municipio en el ejercicio del poder del Estado: ¿lo asume con competencias meramente administrativas?, ¿Forma parte de los poderes de la entidad federativa?, ¿No tiene ningún atributo del poder del Estado y es simplemente una instancia administrativa descentralizada por región?, ¿es un gobierno de comunidad y en consecuencia representante directo de una parte de la soberanía de la nación?, ¿sus funciones políticas se restringen a la elección popular de los funcionarios que ocupan los cargos del órgano administrativo? ¿el municipio puede autodeterminarse en su organización política y administrativa interior mediante actos de gobierno propios?. Todas estas preguntas entran en el terreno de la interpretación del marco competencial del municipio, pero no todas ellas tienen una respuesta fundada objetivamente en medios previstos por la ley.

Por tanto, el aspecto metodológico de este ensayo gira en torno a considerar al municipio no solo como una instancia de prestación de servicios públicos. No obstante, que su autoridad superior, el ayuntamiento, tiende a interpretarse como un órgano administrativo del Estado, en este sentido algunos elementos organizativos y técnicos indispensable en el cumplimiento de las competencias municipales están a cargo directo del gobierno estatal, tal y como ocurre con el catastro, los sistemas operadores de agua potable, y el tránsito, entre otros.

En este trabajo se aborda el problema del municipio como poder político y sus medios de protección legal, lo que implica la revisión de las diferentes tendencias interpretativas que a este respecto se han planteado, a la vez de reconocer que las corrientes municipalistas modernas han superado en otras latitudes el estigma de la descentralización como única salida interpretativa. En estas corrientes se han conciliado fórmulas gubernativas más democráticas y consecuentes con el compromiso político que asumen las diferentes instancias de gobierno.

En síntesis, el desarrollo de este trabajo parte de la premisa de considerar al municipio como exponente de una de las ramas del poder político del Estado, antes que un exponente de su acción administrativa pura. Huelga señalar, que la tendencia actual se inclina por considerar al municipio una instancia con autonomía administrativa, pero no política.

III. El Municipio en México: ¿ Instancia Administrativa o Auténtico Poder Político ?

Este apartado busca dar respuesta al cuestionamiento de *¿Porqué se debe considerar al municipio mexicano como una instancia con poder político y no simplemente como una instancia de carácter puramente administrativo ?*

Ante la argumentación de las corrientes clásicas del derecho, contrarias al reconocimiento del municipio como poder político y a su cerramiento ante cualquier posibilidad interpretativa que enuncie lo contrario, es preciso analizar algunas de sus argumentaciones, ya que al situar al municipio como participe del poder del Estado, los mecanismos para su protección pueden ser no solo

enunciativos de la llamada autonomía municipal, sino determinantes de un verdadero sistema de garantías de corte jurisdiccional y administrativo.

El mayor cuestionamiento es la visión limitativa de concebir al municipio como un órgano de administración o un simple espacio de una división política. Una cosa es que el municipio pueda situarse como elemento de una fórmula de descentralización administrativa por región, y otra es que se demuestre que se reduce a una mera expresión administrativista. Esta encomienda es indemostrable en virtud de la posición originaria del municipio en la formación del poder político que históricamente han tenido los gobiernos de comunidad.

El poder político no está concentrado en el gobierno federal ni en las entidades federativas, se trata de un compuesto o sumatoria de expresiones locales, de fuerzas políticas, sociales y económicas que forman un entramado y que consienten en ser representadas por autoridades, sin embargo la esencia de la voluntad soberana en una república es su radicación en el pueblo. El gobierno federal representa a las entidades federativas y por una interpretación coextensa al Estado. A su vez la entidad federativa, en tanto que entidad originaria detenta una soberanía propia y cede parte de la misma a la representación federal sin menoscabo de su autonomía y capacidad de autodeterminación, por su parte el estado reconoce en el municipio el factor político originario, que es más que una simple forma de división política y administrativa.

No obstante que en el enfoque clásico de la división de poderes no se cita al municipio como poder político, no significa que se le pueda excluir del poder mismo por la mera literalidad que implica concebir algunos órganos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. En este sentido, al adscribir al ayuntamiento en el conjunto de órganos administrativos del Estado (ejecutivos), se incurre en una confusión severa: El municipio no se reduce a su órgano de ejecución, es más, este órgano de gobierno no forma una corporación como muchos se han cuidado en tratar de demostrar .

El ayuntamiento es un colegio deliberante pero no marcha en bloque, tiene funciones de representación política, otras de corte legislativo, y más aun otras de resolución de querellas entre miembros de la comunidad mediante procedimientos de composición amigable. El municipio es expresión de la primera organización social que tiene también que ver con el poder político: el de las comunidades. Si se asiente en corroborar que la formación del poder del Estado se da a partir de un aglutinamiento de voluntades que se concretan en un pacto político, el municipio interviene sostenidamente en este proceso, su participación del poder no es una cesión plena y circunscrita en favor de otras instancias de gobierno, es una emanación originaria y persistente de la voluntad popular para formar consenso, legitimación, y apoyo alrededor de los actos del estado y sus autoridades.

En virtud de estas causas y postulados, el perfil político del municipio resulta inobjetable, por lo cual puede invocarse que el radio de decisión de las autoridades municipales se refiere a su propia autonomía política. Las materias administrativas que le son atribuidas por el Estado son medios para solventar

los retos del desarrollo de las comunidades que, en todo caso, es exigible a las autoridades del municipio y no forman parte del ámbito de decisión de otras instancias de gobierno.

En todo caso, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha avanzado para la reivindicación del municipio como instancia política, el artículo 105 constitucional así lo refleja, aunque no se externe que el municipio es en sí un poder político (que bien podría equipararse como tal, atendiendo al radio de protección que la Suprema Corte de Justicia le ofrece en términos equidistantes con relación a otros poderes del Estado). Enseguida se transcribe parte del artículo en cuestión:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La federación y un estado o del Distrito Federal;
- b) La federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- e) Un estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales..."

En este punto de amarre entre una práctica limitativa de las potestades políticas y administrativas del municipio, se trasciende en potencia a una práctica abierta en el ejercicio de derechos, facultades y responsabilidades Constitucionales, políticas, sociales, administrativas y también económicas. Es decir que, el cuadro del municipio como poder político, aun y cuando no se manifieste textualmente como tal en nuestra Constitución federal, tiende a precisar sus ángulos.

IV. El Federalismo en México: Elemento Fundamental de la Reforma del Estado

El federalismo tiende a considerarse, en ocasiones, como una forma clave para la solución de todos los problemas. Las grandes tendencias centralizadoras posteriores a la Segunda Guerra Mundial han hecho que los líderes políticos responsables de algunas naciones del mundo estén buscando caminos

alternativos para la organización de la autoridad política. Es por ello que hoy en día el mundo está inmerso virtualmente en una revolución de tipo federalista.

Por lo antes señalado es muy importante considerar al federalismo como una idea política más que como una estructura orgánica particular, o como forma de gobierno, o un producto de un pacto constitucional. Como idea política, el federalismo representa lo que Daniel J. Eleazar ha llamado *self-rule-shared-rule* (autogobierno o gobierno compartido, intentando expresar el concepto de entidades políticas combinándose entre sí dentro de un entramado no centralizado con ventajas para las dos, mientras que, a la vez, se mantiene un alto grado de independencia garantizada política y constitucionalmente.

De lo anterior se desprende que existen, varias dinámicas en esta revolución federalista postmoderna, dentro de las que destacan por su importancia, las dos siguientes: a) la tendencia a devolver a la autoridad a unidades de gobierno más locales, a menudo en nombre de la diversidad, y b) el intento de combinar elementos más pequeños dentro de estructuras más amplias, a menudo en nombre de la unidad.

Desde nuestra perspectiva, esto sugiere que el federalismo no incluye una única opción entre unidad o diversidad; más bien debe ser un intento de tener y conjugar ambos atributos, unidad y diversidad. De lo anterior podemos inferir que para analizar más profundamente la categoría del federalismo, es necesario señalar primeramente su tipología, por tanto, en el aspecto teórico tenemos los tres tipos de federalismo que a continuación se citan; a. *Federalismo Coordinado*; b. *Federalismo Cooperativo*; c. *Federalismo Orgánico*.

Como es bien sabido, existen en el mundo 19 países que jurídicamente reconocen como forma de gobierno el federal, en sus tres modalidades arriba expuestas, o que al menos se apegan de facto a los principios federales. Para el caso mexicano, ha habido propuestas legislativas de modificación del artículo 40 constitucional, a fin de dar paso de un federalismo orgánico a uno cooperativo o coordinado. Con lo que sin lugar a dudas se abrirían espacios que beneficiarían a los gobiernos locales.

El federalismo es un tema que por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los poderes de la unión, entre los distintos órdenes de gobierno y fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando siempre los principios de unidad y equidad.

El federalismo mexicano constituye una parte fundamental e inherente de la historia del país a partir de la promulgación de la Constitución de 1824. Por tanto, considerando lo señalado por Gamas Torruco, que a lo largo de 164 años México, ha vivido cambios y transformaciones, resultado de la relaciones entre los aspectos institucional, social, político y cultural. De ahí la dificultad para caracterizarlo sin la comprensión adecuada de su proceso histórico y del modo en que interactúan sus atributos constitutivos.

En México, es claro que la idea federal ha sido columna vertebral en la constitución de la República. El federalismo unió en voluntad común, la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman el país tan diverso que es.

Por lo antes mencionado debe reconocerse que el federalismo no es una panacea y para generar sus mayores beneficios se requiere de la suma de voluntades, de la actitud y aptitud de los actores sociales, políticos e institucionales involucrados y comprometidos con el afán de trascender el orden práctico y cotidiano.

Es también una condición necesaria para el equilibrio del poder político, el que la descentralización administrativa no se reduzca al fortalecimiento de las instancias estatales, sino que trascienda al espacio de la convivencia social. Se requiere que los estados se descentralicen hacia los municipios y estos hacia las comunidades. Estas ideas conducen necesariamente a una nueva concepción del Estado Mexicano, que además hoy resulta indispensable. Se trata de imprimirle mayor fuerza y funcionalidad al sistema federal, y no buscar debilitarlo.

Compartir importantes tareas legislativas y gubernamentales en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrios regionales y de concentraciones injustas e ineficaces de poder no es terminar con el sistema federal, sino por el contrario, es asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas en los valores del pluralismo político, la libertad y la igualdad reales, la justicia social materializada y la democracia activa.

Visto en este sentido, el federalismo se considera como una parte sustancial y definitiva para impulsar y llevar a cabo el proceso de la Reforma del Estado, buscando primeramente su fortalecimiento, a fin de lograr los principios básicos de justicia y equidad social.

Para realizar lo anterior, y en consecuencia fortalecer el federalismo, se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Fortalecer las instituciones republicanas y el Estado de Derecho, para dar cauce democrático cierto a la vida política local y fincar nuevos avances en la pluralidad de gobiernos estatales y municipales.
2. Fortalecer el papel de los estados y de los municipios en el esquema de distribución de competencias, los recursos y las responsabilidades; intensificando la coordinación, profundizando la descentralización e impulsando las condiciones para que los órdenes estatal y municipal de gobierno asuman plenamente sus respectivas soberanía y autonomía.
3. Establecer la equidad entre federación, estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios.

4. Impulsar el desarrollo municipal y mejorar la capacidad de administración, gestión, prestación de servicios y ejecución de proyectos de los distintos órdenes de gobierno. Se parte del principio que toda autoridad debe administrar con eficiencia y honestidad los recursos.

5. Finalmente, promover el desarrollo regional, empresa común que convoca la participación de todos los sectores de la sociedad.

El fortalecimiento a la división de poderes tiene un destacado impacto en la consolidación institucional de los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, se considera fundamental en todo el proceso de actualización del federalismo la participación de los sectores social y privado, para que sea un agente que contribuya, con estrategias claras a las del Estado y converja con sus instrumentos en los planes de desarrollo de los estados y municipios.

En otro orden de ideas, debemos entender que la Reforma del Estado es un concepto muy amplio que no se circunscribe solamente a lo político electoral o la consolidación de la democracia. Aún cuando éste se constituye en el factor de mayor impacto para la sociedad. No obstante, abarca otros aspectos de igual importancia como son el económico, fiscal y financiero; el jurídico, normativo y constitucional; el administrativo, orgánico funcional; el social, cultural y educativo, etc.

La acción de reformar al Estado, vía el fortalecimiento del federalismo, no es una tarea fácil. Implica realizar de inmediato las siguientes acciones:

1. Modificaciones o cambios sustanciales a los tres Poderes de la Unión con el propósito de buscar el equilibrio del poder público.
2. Distribuir facultades, atribuciones, prerrogativas y competencias en los tres ámbitos de gobierno. En este punto es muy importante considerar al municipio en su mayoría de edad, es decir, asignarle el rango de auténtico poder político.
3. La descentralización de los recursos, humanos, materiales y financieros.
4. La superación de vicios tales como el excesivo centralismo, la corrupción y el presidencialismo de las actividades gubernamentales.
5. La consolidación del desarrollo regional equilibrado.
6. La estimulación de la participación activa y decidida de las organizaciones no gubernamentales y civiles.

Como consecuencia de todo ello se podrá lograr el fortalecimiento del federalismo en todos los órdenes de la vida nacional, en el marco de la Reforma del Estado mexicano.

Principio del documento