

LA REFORMA MUNICIPAL

Salvador VALENCIA CARMONA

La Constitución de 1917 ha sido un texto fundamental en el sentido más pleno de la expresión. En ella identifica el pueblo la herencia ideológica de nuestros grandes sacudimientos sociales, los avances que logró el movimiento revolucionario de este siglo y los principios que rigen a la sociedad civil contemporánea.

A tales razones obedece el que la Constitución sea símbolo de estabilidad política y de unidad nacional, en torno a la cual partidos y grupos políticos, de muy diferentes signos doctrinarios, desenvuelven con creciente participación la actividad que les es propia.

Nuestra Constitución ha tenido la virtud de conciliar la estática y la dinámica constitucionales, objetivo último al que toda ley fundamental aspira. Con más de setenta años de vigencia ininterrumpida, satisface a plenitud a los teóricos, como Mangoldt, quien considera a la Constitución “polvo firme en el fluir de los fenómenos”, o a Sanló, quien descubre su sustancia en “crear un orden jurídico fundamentalmente duradero”. Pero nuestro texto no sólo ha perdurado, sino que ha asimilado también la exigencia del cambio, que aconsejaba Burke, para quien “una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia”. Así, en la norma primaria inquietudes y problemas han recibido, las más de las veces, adecuada y definida respuesta.

Conceptuado así el profundo valor de la Constitución mexicana, constituye obligación patriótica para el Ejecutivo Federal, importante órgano en la iniciativa, como para el Constituyente Permanente, esforzarse en que sea siempre nuestra ley fundamental sólida normación

programática, principio de acción y punto de confluencia de la ciudadanía en general.

En este sentido, el actual régimen de gobierno ha estado a la altura de su tiempo. Sus reformas constitucionales, operadas en muy distintos órdenes, han hecho ganar hondura y alcance a nuestro derecho público.

En el aspecto electoral, la reforma política ha ampliado particularmente el sistema mixto de dominante mayoritario con representación proporcional, que puede estimarse como una característica esencial del actual Estado mexicano. El constitucionalismo social, cuya superación de la ortodoxia nos hizo notables, se ha enriquecido con un capítulo económico que introduce principios como la rectoría del Estado, la planeación democrática, la economía mixta y otros. La reforma judicial ha planteado reglas más adecuadas para el control de la legalidad y de la constitucionalidad, con el evidente propósito de hacer accesible a los mexicanos una institución cara: el juicio de amparo. En el municipio, por último, se han efectuado importantes modificaciones, cuyos efectos comienzan a percibirse en los ayuntamientos del país.

Es el municipio “la propia patria sin arreos de lujo”. Pocas de nuestras instituciones constitucionales tienen tan venerable biografía, ni reflejan con tanta fidelidad la lucha de la libertad del pueblo mexicano.

Nuestro municipio hunde sus raíces en el cabildo español, que obtuvo sus fueros en la hazaña de la reconquista, contribuyó a quebrar el poder de los señoríos y actuó como impulso creador de la nacionalidad. Ciertamente que en los campos de Villalar el absolutismo real canceló el proyecto de los comuneros, pero jamás pudo extinguir al cabildo como último reducto de la soberanía popular en el derecho hispánico.

No resulta por ello circunstancial el hecho de que el municipio adquiriera en tierras americanas un incremento sorprendente, introducido en Veracruz merced al artificio forense de que habla Orozco y Berra, preside el gobierno y la planificación de las nuevas ciudades. La situación de la península, sin embargo, tenía que influir. El ayuntamiento empezó a depender de los órganos superiores, hasta su serio declive al implantarse la enajenación de los oficios públicos y el régimen de las intendencias.

El péndulo, empero, no se detiene. A la hora de la emancipación, municipio y libertad política son palabras que llegaron a identificarse.

El cabildo se coloca en un lugar de avanzada, tanto en México como en los demás países iberoamericanos: cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza la independencia e incluso da origen a las primeras juntas gubernativas. Ahí quedó entre nosotros como testimonio la representación de la ciudad de México, de Azcárate y Primo de Verdad, con su tesis de la reasunción de la soberanía.

Accidentado en extremo fue el recorrido del municipio el resto del siglo XIX. La sociedad fluctuante, cuyas características describió acertadamente el maestro Reyes Heróles, se manifiesta también en el municipio, mismo que en ocasiones alcanza rango constitucional, y en otras es eliminado por excesivo escrúpulo. La postración del municipio en la dictadura y la interferencia sensible de los jefes políticos dejan preparado el terreno para un marcado interés municipalista.

La Revolución Mexicana de 1910 manifestó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal. No hubo programa ni plan revolucionario que no abogase en favor del ayuntamiento e incluso sugiriese medidas para su superación. Por tales circunstancias, la Constitución de 1917 hizo referencia a la institución municipal en muy diversas y numerosas disposiciones, aunque haya sido en el artículo 115 donde le dio un tratamiento sistemático.

Como se advierte, el municipio ejerció singular atractivo sobre el Constituyente de Querétaro, aunque los generosos propósitos de éste no se correspondieron del todo con las normas. Tanto se discutió por los diputados la famosa fracción II, que se escogió una fórmula inconveniente para la cuestión económica. En los años posteriores, distintos proyectos sobre el municipio tampoco llegaron a fructificar; sólo algunas modificaciones de carácter complementario se hicieron a las normas municipales básicas.

En estas condiciones, es explicable que la iniciativa de reformas al artículo 115, promovida por el Presidente Miguel de la Madrid, fuese recibida con agrado por las cámaras federales y por las legislaturas que la aprobaron, mismas que compartían la preocupación general por un renacimiento del municipio.

La reforma de 1983 recoge los mejores ideales municipalistas e incorpora nuevos principios a la estructura de los ayuntamientos. En primer lugar, reafirma la potestad jurídica de éstos, lo cual ha reactivado al derecho municipal, tan olvidado y obsoleto, que baste recordar

que no pocos municipios conservaban los bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana. La enumeración, no limitativa, de los servicios públicos que por naturaleza pertenecen a los municipios, ha recuperado todo un ámbito de actividad administrativa para los ayuntamientos, mismo que había sido invadido, frecuentemente, por otros órganos locales y aun federales. La libertad económica mínima del municipio, que tanto inquietó a los constituyentes Jara y Medina, así como a muchos tratadistas de derecho constitucional, ha encontrado una definición en la descripción detallada de las fuentes de ingreso que corresponden de manera exclusiva a los municipios. En fin, el marco legal para los servidores públicos locales, las mancomunidades municipales previstas, las atribuciones en desarrollo urbano y las amplias perspectivas de concertación, son postulados que están convocando a un mayor desarrollo municipal.

La reforma constitucional está en marcha; se promueve ya toda una legislación ordinaria que la secunde en el espíritu y en la letra. Los propios ayuntamientos necesitan acelerar la revisión y actualización de las normas que los rigen, hasta obtener un auténtico código municipal que facilite sus tareas. El futuro del municipio depende también, por otra parte, de la participación de otros elementos del sistema político, de la actitud de los gobiernos de los estados, de los funcionarios municipales, y del entusiasmo con que la ciudadanía responda a las nuevas normas.

Séame permitido subrayar, por último, que hasta ahora los signos de la reforma son alentadores. Pese a la crisis económica, hemos sido testigos del fortalecimiento del federalismo, la obra sociopolítica es notable en los estados y municipios del país y los convenios allegan servicios y recursos para su desarrollo. Es ésta una estrategia apropiada para robustecer el sistema político. Es este un camino seguro para la prosperidad de la República.