

Federalismo y municipalismo

José Gamas Torruco

Situación del municipio dentro del estado

El municipio es una unidad política dentro del estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto, el municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el municipio no está separado del estado sino, por el contrario, integrado a su estructura.

El problema fundamental que plantea la relación del estado con el municipio es indudablemente preservar la integridad de aquél sin socavar la libertad de éste. Dos son los sistemas que se han ideado para regular dicha relación: el centralizado y el descentralizado.

A. La relación es centralizada cuando se presentan las siguientes características:

1. Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del gobierno nacional y se escalonan en tal modo que existe una clara dependencia con respecto a los órganos nacionales.
2. Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida.
3. Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordialmente ejecutores de él.
4. La integración de los órganos municipales puede hacerse por la voluntad popular o a través de otros medios.

Sumario

Situación del municipio dentro del estado	509
Situación del municipio dentro del Estado federal.....	510

Este sistema nació en Francia, donde ha funcionado impecablemente y se ha extendido a Europa Occidental, cercano, Medio y Lejano Oriente, América del Centro y del Sur y la mayor parte de África. Lo practican también los Estados socialistas, que realizan la centralización a través del Partido Comunista. Este sistema estuvo vigente en México en diversas etapas de nuestra historia con resultados nefastos, ya que se utilizó como instrumento de opresión municipal.

B. La relación es descentralizada cuando se presentan las siguientes características:

1. Los órganos municipales están libres de relación jerárquica; no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, de tal manera que puede afirmarse que ambas autoridades se dividen en razón de sus respectivas competencias.
2. Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por las autoridades del mismo.
3. Los órganos municipales aplican el orden nacional, pero también el orden propio. Expiden y aplican su propio bando de policía y buen gobierno.
4. La integración de los órganos municipales se hace invariablemente por la voluntad popular.

El sistema de descentralización municipal nació en Inglaterra, curiosamente un Estado unitario y se desarrolló en los países de habla inglesa, casi todos ellos de estructura federal.

Situación del municipio dentro del Estado federal

El municipio presenta problemas de mayor complejidad cuando está situado en un Estado que, como el nuestro, es de tipo federal. En efecto, la relación del municipio dentro de dicha estructura es doble: con los órganos de gobierno del estado miembro de la Federación en la que se localiza y con los órganos de la propia Federación.

En nuestro derecho constitucional el cuadro normativo del municipio queda determinado en la siguiente forma:

- a) La Constitución federal crea el municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de estructurar su régimen municipal (reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas) y establece los principios políticos que deben inspirarlo.
- b) La Constitución de cada uno de los estados miembros de la Federación prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencia entre órganos estatales y municipales, todo esto subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución federal.
- c) Las leyes orgánicas municipales, expedidas por la legislatura de cada estado, organizan al detalle las corporaciones locales.

Dentro de un régimen federal las características de descentralización municipales deben ser sólidas, si se quiere preservar la integridad del sistema.

En efecto, uno de los principios fundamentales del federalismo es el de que debe haber una zona significativa de competencias entre la Federación y los estados; de otro modo no habría una verdadera descentralización. Si todas las facultades correspondieran a una de las dos entidades estaríamos bien frente a un estado unitario disfrazado, en el primer caso, o frente a una confederación de estados de facto en el segundo. Este principio vale asimismo para el municipio, pues de otro modo no operaría lo que es la célula básica del orden estatal en su integridad y se desequilibraría todo el sistema.

Nuestro primer municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, cuya fundación inmortalizan las narraciones de Cortés y Bernal Díaz, nace casi paralelamente a la muerte del municipio libre español, derrotado en la batalla de Villalar. Sufre de agobio en la Colonia y aunque tiene un momento de brillantez al inicio de la Independencia, cae de nuevo en el sometimiento.

Después de la Revolución sufre el proceso de centralización que ha caracterizado la evolución política del Estado mexicano del siglo XX y que si bien tuvo su explicación en la necesidad de pacificar, de unificar y de emprender el difícil camino del desarrollo, el día de hoy asfixia a las instituciones.

El papel de la Constitución federal en reforzar el municipio libre es determinante. Corresponde a la norma fundamental, fijar las bases de estructura municipal, lo cual significa señalar, en beneficio del municipio, restricciones a la autonomía estatal; las constituciones locales deben ajustarse a dichas bases. Tal es el sistema instituido en 1917, con el propósito de asegurar al municipio su libertad, amenazada por la inercia de una secular de opresión.

La Constitución federal es el programa revolucionario hecho norma y a través de ella, como función programática, se establecieron los principios fundamentales de la libertad municipal, que hoy se afirman con las reformas iniciadas por el gobierno del presidente De la Madrid y que habiendo sido aprobadas por el órgano de reformas constitucionales integran el nuevo artículo 115.

Vamos a analizar en qué medida la Constitución federal ha concebido la descentralización municipal. Analicemos ésta en su texto original y en las reformas referidas.

Hemos señalado cuatro elementos de la descentralización municipal. Procedamos a comentarlos a la luz de las reformas:

1º. Los órganos municipales están libres de relación jerárquica: no hay intermedios entre los municipios y los estados.

Desde sus orígenes, la Constitución estableció como principio la libertad municipal.

La prohibición que contiene el texto aún vigente de que existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, tiende a evitar la creación de prefecturas de funesta memoria en nuestra historia, sobre todo durante el Porfiriato, en que dichas instituciones se utilizaron con fines de control político.

El nuevo texto constitucional no reforma esta parte, empero, permite la coordinación y la asociación entre municipios, en el momento actual indispensables para la mejor prestación de determinados servicios.

Las constituciones estatales en muchos casos establecían relaciones jerárquicas así como la facultad de los gobernadores para declarar desaparecidos los ayuntamientos, normas atentatorias a la libertad municipal. Por ejemplo, las constituciones de Baja California y Michoacán contenían en sus artículos 5º y 6º la misma disposición redactada en los términos siguientes:

El Gobernador del Estado es el superior jerárquico de las autoridades municipales en el orden político administrativo general para la observancia, ejecución y cumplimiento de todas las leyes, acuerdos y reglamentos que se relacionan con el orden general. Será causa de responsabilidad para dichas autoridades la falta de cumplimiento de las órdenes que reciban de los Poderes del Estado y de la Federación siempre que éstos hayan sido dictados dentro de sus atribuciones y legalmente fundadas y motivadas.

La ley de Hidalgo decía en su artículo 6º: “Cuando se haya interrumpido el Orden Constitucional o exista conflicto entre los poderes de algún Municipio, podrá el Gobernador considerar desaparecido el Ayuntamiento y proceder al nombramiento de una junta...”.

La ley fundamental de San Luis Potosí decía:

El Ejecutivo del Estado podrá declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que por actos positivos, debidamente comprobados, se ponga en estado de rebelión contra el Gobierno o las Instituciones Estatales, o cuando también por actos positivos se compruebe que dentro del propio Ayuntamiento existen circunstancias graves que lo imposibilitan para el desarrollo normal de sus funciones.

Estas normas llaman la atención no sólo por el control político que se entregaba a los gobiernos estatales, sino por la amplitud concedida a los órganos centrales para apreciar subjetivamente las causas que motivan una medida tan drástica en contra del municipio. Además, contenían una clara violación al principio de que toda responsabilidad oficial amerita un juicio en el que se garanticen las formalidades del procedimiento.

El nuevo texto establece, en primer término, el principio de legalidad, condicionando la desaparición a las causas que establezca la ley local, da oportunidad a los ayuntamientos de arreglar su defensa y otorga la facultad a la legislatura del estado. Por otra parte, se establece un procedimiento rígido para tan grave declaratoria.

2º. Los órganos municipales deben tener amplia competencia:

La descentralización municipal consagrada en el texto constitucional no había venido operando dado que la competencia que se otorgaba a los municipios era muy reducida; este capítulo, como tantos otros, quedaba a la discreción de las constituciones locales que poco se ocupaban de él.

El nuevo artículo 115 determina para el municipio los servicios propios, establece una competencia mínima y, sobre todo, le da fuentes propias de ingresos, lo que realmente cimienta su autonomía.

De igual forma, se establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, pero que los pre-

supuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Hasta antes de la reforma, casi todas las constituciones de los estados facultaban a la legislatura local para dictar la Ley de Ingresos de los municipios, aprobar los presupuestos de egresos respectivos, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar los actos de dominio que celebren las autoridades municipales.

Las disposiciones relativas al presupuesto de egresos y a la cuenta anual eran inconstitucionales, si se tiene presente la forma terminante en que la Constitución federal afirmó siempre que los municipios administraran libremente su hacienda.

3°. Los órganos municipales expiden y aplican su propio bando de policía y buen gobierno.

La descentralización en la creación de orden jurídico existe en tanto que corresponde al concejo municipal o ayuntamiento crear la ordenanza o bando de policía que constituye la regulación interna de la corporación local. El nuevo artículo 115 les da esta facultad que en innumerables casos se arrogaban las legislaturas estatales.

4°. La integración de los órganos municipales se hace invariablemente por la voluntad popular.

La Constitución reconocía ya el principio; la reforma lo concilia con la evolución de nuestro esquema democrático estableciendo la representación proporcional para todos los municipios, independientemente del número de sus habitantes.

Como normas complementarias contenidas en la reforma, se prevé la necesidad de planear y regular en forma coordinada los tres niveles de gobierno, las continuidades demográficas que propicien centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas; se dan bases para regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores y se faculta a los estados a celebrar convenios con los municipios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Se mantiene el principio de la personalidad jurídica del municipio y el de que el Poder Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

En suma, por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que las reformas del artículo 115 afirman la institución del municipio libre, fijan reglas concretas para dar contenido a la descentralización, aseguran a las comunidades locales fuentes de ingresos propios, base de su independencia económica; recogen lo que la doctrina municipalista ha proclamado en textos desde la expedición de nuestra Carta Magna, normatizan una demanda popular y actualizan, en fin, las decisiones del Congreso Constituyente de Querétaro de librar al municipio mexicano de sus ataduras seculares.

