

El Municipio como Base del Federalismo

Horacio Duarte Olivares

Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática
Presidente de la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional

Se cumplen veinte años de una trascendental reforma: la del artículo 115 constitucional, que sienta las bases de nuestro régimen de gobierno municipal. Nos felicitamos por este foro auspiciado por el Senado de la República y la Conferencia Nacional de Municipios de México, hoy convertida en voz plural del municipalismo de nuestra Nación.

El poder público municipal tiene en nuestros días una importancia creciente. Los actores políticos de la vida municipalista actúan y proponen fórmulas nuevas para la consolidación de su vida institucional. Es así que el estudio de la composición del municipio, su funcionamiento y su futuro probable es

de interés de investigadores y políticos. Es en dicho espíritu que la reforma municipalista de 1983 se inscribió.

Históricamente, el papel del ayuntamiento ha ido evolucionando, ya que desde la llegada de los españoles a América y con el arribo de Hernán Cortés a mesoamérica, se dan los primeros pasos para la creación del primer ayuntamiento en México, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, con la intención de gozar de libertad y autonomía y romper así el vínculo de sumisión con el Gobernador de Cuba: Don Diego de Velásquez.

Debemos recordar que las primeras nociones jurídicas que llegaron

a nuestro país como nación independiente sobre el tema municipal, las encontramos en la Constitución Política promulgada en Cádiz en 1812 donde se explica la conformación, la elección y funcionamiento de los ayuntamientos. Más adelante, con la expedición de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente de 1824, se establece la facultad para que sean los estados quienes organicen territorialmente al gobierno y administración interior, considerando en dicha organización la vida municipal.

Cabe resaltar que las constituciones federales del siglo XIX no establecieron bases constitucionales amplias sobre el tema del municipalismo, pues el tema estaba reservado y asignado al ámbito de las entidades federativas y, por ende, regulado en las constituciones locales. Criterio diferente al que hoy prevalece, pues en la Constitución Federal se establecen de manera amplia y detallada las bases del sistema municipal contemporáneo.

De esa época a la actual han tenido que pasar diversas reformas, incluyendo las bases constitucionales que estableció el constituyente del 17, derivado de las ideas postula-

das por diversos diputados constituyentes.

La reforma de 1983 introdujo una serie de modificaciones y figuras que buscaron dar sentido y mayor autonomía de gestión a los ayuntamientos, destacando en dicho sentido, una facultad materialmente legislativa como lo es la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que buscaron dar coherencia entre la norma jurídica y la vida social del municipio. De la misma forma, se dieron pasos de consolidación al incorporarse al texto constitucional, facultades en materia de autonomía hacendaria. Igualmente, en materia de desarrollo urbano quedaron plasmadas competencias en dicho rubro que permiten al ayuntamiento planear y controlar el crecimiento de sus áreas urbanas.

En materia política, la reforma en comento tocó tres temas importantes para la vida municipal. El primero de ellos, al introducir el principio de representación proporcional en la integración del cabildo, hecho que ha significado un gran aliciente para la consolidación de la pluralidad política en la vida municipal.

Otro de los apartados políticos que se considera en el texto constitucional, es la suspensión o desaparición del ayuntamiento, así como la revocación del mandato de algún miembro de los integrantes del cabildo. Sobre esto último cabe precisar que, desafortunadamente, dicha figura ha servido como medida de presión o control político para algunos ejecutivos estatales, pues en dicha figura la participación ciudadana es nula y la posibilidad de defensa de los municipios es escasa. Habría que insistir en la necesidad de que pronto se incorpore, en la norma constitucional mexicana, la figura de revocación del mandato de los titulares de los poderes ejecutivos federal y estatales, y se desarrolle una legislación que permita que dicha figura se convierta en un ejercicio democrático de control ciudadano, en los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, el texto constitucional introdujo la facultad de asociarse entre los municipios de un mismo estado para poder llevar a cabo una gestión conjunta en la prestación de servicios públicos.

Como toda institución del Estado, el municipio mexicano ha requerido de modernización y fortalecimiento. Resulta en este sentido paradójico,

que una reforma constitucional en materia judicial, haya abierto la puerta para incorporar la noción sobre gobierno municipal, pues al establecerse en el artículo 105 de la ley fundamental que los municipios tendrían legitimación para interponer controversias constitucionales, se reconoció que los éstos contaban con un órgano de gobierno llamado ayuntamiento. Tal es la trascendencia de dicha norma, que hoy en día las controversias constitucionales se han convertido en un mecanismo eficiente de control constitucional, que les asegura a los municipios respeto a sus atribuciones frente a otros órdenes de gobierno.

Con dicho antecedente, en 1999 se practicó una nueva reforma al artículo 115 de nuestra carta magna, entre cuyos avances conceptuales y legislativos más importantes sobresale el tema de clarificar y precisar que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del orden municipal, dejando atrás la noción de que los ayuntamientos eran entes administrativos. Ésta, al igual que la de 1983, fue una reforma de trascendencia histórica.

Desde el ámbito político, el municipio debe tener mayor movilidad, ya que éste es el representante

institucional de la voluntad colectiva de la sociedad, pues dentro del mismo ámbito territorial del municipio existe una diversidad social, económica, regional y étnica distintas, que a su vez deben estar proporcionalmente representadas en el órgano de gobierno municipal, y por esto las demandas son totalmente divergentes.

De aquí que ¿cómo podemos integrar en el mismo marco legal a universos tan distintos?. Ése es uno de los retos futuros del municipalismo, el de conciliar la diversidad social, económica y cultural de los municipios, con la igualdad jurídica exigida por la teoría constitucional.

No debemos olvidar que el ciudadano es el objetivo central de las políticas públicas, y éstas deben estar enfocadas indudablemente al mejoramiento de la calidad de vida de éste. En dicho sentido debe avanzar la institución municipal.

El futuro del municipio radica en su propio desarrollo y éste debe tener cuatro ejes centrales:

1. Gobernabilidad democrática
2. Desarrollo económico sustentable

3. Desarrollo social incluyente
4. Desarrollo ambiental sustentable

Para ello habría que definir y avanzar en su transformación como un auténtico orden de gobierno, con un régimen de gobierno semiparlamentario, estableciendo la competencia de los órganos de gobierno del ayuntamiento, para que en su estructura básica tenga mayor operatividad, a saber:

- El cabildo debe transformarse en el órgano legislativo municipal, que tenga como función básica y exclusiva la emisión de las normas jurídicas, con el carácter formal de leyes, que establezcan las bases generales de la administración pública municipal y cualquier norma de alcance municipal. Entre sus atribuciones deben figurar, igualmente, la aprobación del presupuesto de egresos y la potestad tributaria para establecer impuestos, derechos y en general en toda la materia fiscal.
- El presidente municipal debe ser el depositario del Poder Ejecutivo, teniendo entre sus facultades las de ser el titular de la adminis-

tración pública, conductor de la gobernabilidad democrática, instrumentador de las políticas públicas, encargado de la seguridad pública, responsable de la prestación de los servicios públicos, promotor del desarrollo económico, social y sustentable, cabeza de las relaciones con otros órdenes de gobierno, entre otras. El ejecutivo municipal sería integrante del cabildo sujeto a sus decisiones, pero autónomo en su operación.

- La sindicatura debe configurarse en el órgano judicial del municipio que conocerá de las violaciones y controversias sobre la aplicación de las normas jurídicas municipales. De la misma forma, debe estudiarse con detenimiento la incorporación o distribución de competencias de la justicia municipal con los sistemas judiciales de los estados.

Esta idea de división de los poderes al interior del municipio, obligaría a un nuevo sistema electoral municipal, en donde la elección del presidente sería única, separada de los integrantes del cabildo, constituyendo para éstos un sistema de elección vía distritos municipales. Esto nos permitiría asegurar que en

el órgano legislativo estén representadas todas las regiones y zonas del municipio, dando paso a un sistema de representación territorial, no corporativo, cuestión que hasta ahora no sucede, pues el cabildo es un espacio de representación exclusivo de los partidos políticos.

Considerando que la base del federalismo está en el municipio, y de ahí parte su construcción hacia el Estado, hemos considerado varias ideas para la consolidación del poder público municipal, entre las que destacan:

1. Ampliación de la duración del mandato y posibilidad de reelección inmediata. Una realidad para el mejoramiento de las funciones de la gestión pública y de la consolidación democrática precisa de ampliar el mandato de los ayuntamientos y abrir la posibilidad de la reelección inmediata de los gobiernos municipales.

2. Fortalecimiento de la democracia municipal con figuras modernas. Para ello es necesario establecer un sistema mínimo que garantice el derecho a la información y la transparencia gubernamental; que instituya y desarrolle un sistema civil de carrera; que impulse un sistema de control y evaluación del

desempeño; y permita mecanismos de democracia directa como el plebiscito, referéndum, revocación del mandato e iniciativa popular.

3. Garantizar el derecho de asociación de los municipios. Es necesario flexibilizar los mecanismos y requisitos para que los municipios del país puedan asociarse entre sí, posibilitando que la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano se convierta en sujeto de derecho público.

4. Municipios Indígenas. Aun con las limitaciones que impone la reforma constitucional en materia indígena, se hace necesario avanzar en la incorporación al texto constitucional el tema de los cabildos indígenas o de las formas de gobierno innovadoras que los pueblos indígenas instituyan.

5. Garantizar la consulta a municipios en asuntos que les impacten. En el nuevo sistema de planeación democrática es necesario que se garantice la voz de los municipios en aquellas instituciones u organismos que proyecten y elaboren planes o políticas públicas que lleven consigo un impacto en la vida municipal, logrando así consensos y mayores beneficios para la población.

6. Crear el Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal. Como organismo dependiente del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que se constituya en una institución que coordine un sistema de información, asesoría, apoyo técnico, consultoría especializada y actualización de los municipios y en cuyo órgano de dirección participe una representación ponderada de los municipios.

7. Precisar las facultades y atribuciones municipales en los temas de educación, salud, ecología y asentamientos humanos. Al desarrollarse los procesos de descentralización de los sistemas de salud y educación, quedaron facultades imprecisas que provocan choque entre ámbitos de gobierno y abandono en dichos servicios. Es por ello, que se requiere culminar el proceso para una mejor atención en dichos rubros, así como afinar los mecanismos de facultades concurrentes en el tema del medio ambiente y asentamientos humanos.

8. Órganos ciudadanos de participación. Debe configurarse a los órganos consultivos de partici-

pación ciudadana en figuras coadyuvantes del cabildo municipal, con opinión consultiva vinculante.

9. Órgano de fiscalización autónomo. Para garantizar una efectiva rendición de cuentas, debe eliminarse la fiscalización de los órganos estatales sobre la vida municipal, dando paso a un sistema municipal de rendición de cuentas y fiscalización de carácter ciudadano con autonomía y servicio profesional de carrera.

10. Voz y voto de los Municipios en los órganos de coordinación hacendaria. Uno de los retos del nuevo federalismo será construir un nuevo sistema de coordinación hacendaria, que vaya más allá del tema fiscal y permita mecanismos ágiles y justos en dicha materia. Es por ello indispensable que los municipios cuenten con voz y voto en dichos organismos.

11. Procurador de la defensa de los vecinos. Un sistema constitucional moderno para la vida municipal requiere de la instrumentación de la figura de un ombudsman municipal, que impulse la cultura de los derechos humanos y su respeto por los funcionarios locales.

12. Impulsar la justicia constitucional local. Una de las vertientes del constitucionalismo moderno es la de instrumentar mecanismos de control constitucional local, tal como ya lo han hecho algunas entidades de la República, que permita impugnar, por vía de acciones de inconstitucionalidad, normas jurídicas de carácter municipal, así como controversias sobre competencias entre los miembros del cabildo. Pero esta idea sería congruente con el planteamiento de fortalecer y configurar al poder público municipal como un auténtico orden de gobierno.

Estamos convencidos que el municipalismo debe convertirse en pieza fundamental de la consolidación democrática, puesto que desde dicho ámbito se fortalece la participación ciudadana y la pluralidad.

Demos, pues, pasos firmes en dicha dirección. Fortalezcamos y consolidemos el poder público municipal como base indispensable del nuevo federalismo.