

EL MUNICIPIO COMO INSTITUCION BASICA DE LA ESTRUCTURA POLITICA MEXICANA

Antonio Riva Palacio López

Es innegable que, como afirma el doctor en Derecho, José Gamás Torruco, "en nuestro derecho constitucional, el entorno normativo del municipio queda determinado en la siguiente forma: La Constitución federal crea al municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados van a estructurar su régimen municipal, reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas y establecen los principios políticos que deben inspirarlos".

Lo anterior se deriva de que el constituyente de 1916-1917, al ratificar el federalismo como decisión política fundamental, reconoce al municipio como la base territorial, política y administrativa de nuestra república; esto es, siguiendo la línea del pensamiento del autor citado, dentro de un régimen federal, las características de descentralización municipal deben de ser sólidas, si se quiere preservar la integridad del sistema, ya que es principio fundamental del federalismo, que debe haber una zona significativa de competencia entre la federación y los estados. Por ello, la propia constitución local prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, pero en todo ello subordinándose a los

lineamientos que traza la Constitución federal.

El municipio es, incuestionablemente, la célula política de todo estado y, en el caso de nuestro país, constituye una institución fuertemente arraigada en nuestra historia, pues sus notas esenciales las encontramos desde las sociedades aztecas y las organizaciones mixteco-zapotecas, y aun en la propia organización social maya; aparte de que en 1519 se crea en el territorio de lo que hoy es nuestra república, el primer ayuntamiento de la América continental.

La Constitución de 1857 no establecía una regulación concreta del municipio, aun cuando ello no significara su proscripción de la vida nacional, sino solamente que se daba por sentada su existencia dentro del liberalismo y de la democracia liberal que preconizaba; no es hasta que en el Constituyente de 1917 se produce el debate más amplio sobre la institución municipal, ya que los propios constituyentes tenían necesariamente que reaccionar en contra de la situación de hecho que prevalecía, como resultado de la dictadura del presidente Díaz, quien durante la primera etapa de su gobierno, determinó la inclusión de los hombres que habían servido con él, en lo que podríamos llamar "la vieja guardia

republicana"; pero en la segunda etapa, que podríamos enmarcar de 1895 a 1910, basó su fuerza, entre otros elementos, en el establecimiento de las prefecturas políticas y jefes políticos que dependían directamente del poder ejecutivo y nulificaban, como acertadamente cita el constituyente Jesús Romero Flores, no sólo la acción de los gobernadores, sino casi en su totalidad la de los ayuntamientos.

Los citados jefes políticos eran designados a imagen de las jefaturas que para los territorios establecía la Constitución de 1857, y sin término para el ejercicio de su cargo, constituyéndose en verdaderos cacicazgos en todas las zonas del país; dueños y señores de la administración y de la justicia, apoyaban sus acciones en el clero y los latifundistas, de los cuales generalmente formaban parte; y mediante los procedimientos disciplinarios más férreos ejercían su autoridad, llegando al extremo en sus abusos de aplicar sin formación de causa, ni comprobación del delito, la relegación o el destierro en el Valle Nacional y Quintana Roo, o bien la "ley fuga", que llevaban a la práctica mediante las acciones de su principal instrumento: la temible policía rural.

Los ilustres constituyentes Jara, Medina, Martínez Escobar, Reynoso y Machorro Narváez, entre otros, debatieron ampliamente el proyecto del artículo 115, y la comisión produjo el primer dictamen, al que más adelante nos referiremos, pues aquí importa destacar que el resultado final de este debate, en lo que se refiere al carácter de unidad política, administrativa y territorial del municipio, es que se concedió a éste personalidad jurídica propia para poder contratar, adquirir, defenderse, etc.; como el propio dictamen dice, los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido, estimando la comisión que deben de ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales.

De igual manera, los ilustres constituyentes consideraban que era indispensable

garantizarles a los municipios sus haciendas públicas, afirmando que era condición "sine qua non" de su vida, ya que de otra manera no quedaría debidamente asegurada su independencia, siendo, además, condición de eficacia.

El debate fue hondo, llegó a presentar las más diversas facetas y posibilidades, desde el dictamen de la comisión que en la fracción II proponía:

"II.— Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley".

Y entre los tecnicismos y la observación de la realidad, entre los hechos y las aspiraciones de autonomía de los estados, la citada redacción fue rechazada por 110 votos por la negativa contra 35 por la afirmativa.

Nuevo debate, nueva redacción, voto particular de los diputados Jara y Medina, y al final, como sucede cuando se debate con altura de miras, previo al retiro del voto particular, el texto aprobado en la Constitución de 1917:

"II.— Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

El tiempo transcurrido y el devenir de las instituciones, nos demostraron que no era bastante la simple declaración de que administrarían su hacienda y de que a los

congresos estatales correspondería fijar las contribuciones para integrarla.

El proceso centralizador y la absorción de facultades y recursos, llevó a los municipios a lo que visionariamente argumentaran Jara y Medina: la insuficiencia económica los volvía ineficaces y dependientes, perdiendo su principal objetivo de constituirse como entidades libres, la auténtica célula de una democracia participativa en la integración de la república.

Nuevos tiempos producen nuevos aires y se ha reanudado un proceso de fortalecimiento municipal. A las incipientes refor-

mas del proceso llamado de reforma política, se agregan ahora concepciones más profundas, contenidas en la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, que promovió Miguel de la Madrid. No nos corresponde en este día, sino a otra posterior conferencia y a otros distinguidos miembros de nuestro partido, tratar este tema; sólo quiero agregar, como anticipo de esperanza, que confiamos en que esta última reforma produzca para México un municipio libre, autónomo y plural, que democratizando la vida nacional, permita a los mexicanos el disfrute de la justicia en la libertad.