

Retos de la Constitución Política del estado de Puebla ante las tendencias globales. El caso de la autonomía municipal

Víctor Giorgana Jiménez*

Momentos de creación y transformación de la Constitución del estado de Puebla

E

l estado de Puebla es uno de los pioneros en la tradición constitucionalista en México. Este estado fue uno de los primeros en abrazar la tendencia constitucionalista en el México independiente, colocándose a la vanguardia de las, entonces novedosas y revolucionarias ideas liberales, siendo, además, uno de los 19 estados fundadores del país.

El 7 de diciembre de 1825 se promulgó la primera constitución de este estado a cargo del Congreso Constituyente poblano reunido desde marzo de 1824. La ley suprema de Puebla experimentó importantes reformas en 1880, 1883 y 1892, siempre en la búsqueda de responder a los retos sociales y políticos de la época. Finalmente, con la publicación de la Constitu-

* Diputado federal por el estado de Puebla.

ción Política de 1917, y con la integración de un nuevo Congreso Constituyente en el estado, el 2 de octubre de 1917 se promulgó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla que rige hasta la fecha. Cabe señalar, que al igual que en otros momentos de la historia, Puebla fue uno de los primeros estados en adoptar los valores revolucionarios de la época (Barceló, 2017).

La de 1917 es la Constitución con mayor duración y estabilidad, esta ha experimentado al menos tres grandes etapas, cada una en relación con las tendencias y cambios políticos del momento. El primer momento se puede identificar en el año de 1917, en que se está construyendo la identidad jurídica poblana en relación a la influencia incontenible de los ideales de la Revolución mexicana. En este periodo se plasma el proceso de construcción y adecuación de las instituciones que más adelante implementarán los mandatos del movimiento revolucionario.

Un segundo momento, que va de 1983 a la década de 1990, tiene lugar a raíz de la reforma del estado mexicano dentro del auge global de la ideología del libre mercado. Este periodo, los cambios constitucionales reflejan la pugna entre la tradición nacionalista y la nueva influencia neoliberal. También en este periodo se pone especial énfasis en integrar a las minorías para cerrar las brechas institucionales que se venían arrastrando.

El tercer momento, que tiene lugar a inicios del siglo XXI en el marco de la alternancia en el poder, la aparición de gobiernos plurales y la propia expresión de estos fenómenos en el estado de Puebla, que lleva a transformaciones constitucionales que responden a las condiciones políticas locales.

Uno de los principales cambios de este último periodo es el relativo a la apertura comercial del país. Con la apertura comercial llegaron también otras influencias políticas, sociales y tecnológicas que transformaron el entorno y la realidad de las comunidades. Esto se tradujo también en una mayor exposición de los gobiernos locales a la influencia de las tendencias globales en materia de derechos. En ese sentido, las transformaciones constitucionales deberían buscar atender valores como la libertad, el desarrollo humano, el desarrollo sustentable, la protección de los derechos humanos, la vigencia del Estado de derecho y el ejercicio democrático del poder público.

Los gobiernos locales expuestos a las influencias globales, si bien es cierto que se benefician con lo mejor del entorno global, también aumentan sus riesgos y requieren de recursos humanos con mayor preparación, así como estrategias integrales que comprendan los retos a los que se enfrentan. La globalización genera nuevas dinámicas en los gobiernos locales, los articula con zonas distantes o con

■ Retos de la Constitución Política del estado de Puebla ante las tendencias globales. El caso de la autonomía municipal ■

otras ciudades, ya sea a través de la interacción económica, migratoria o política, que resulta en una vinculación estrecha con zonas geográficas no contiguas. Por ejemplo, la dinámica migratoria entre Puebla y Nueva York genera una vinculación e interdependencia entre la ciudad estadounidense y el estado mexicano, al grado que un cambio político o económico en uno causa efectos en el otro.

En este contexto, los gobiernos locales o municipales han adquirido un papel muy importante en la dinámica global. Hay temas, que, por su complejidad, rebasan a los gobiernos nacionales y en la búsqueda de una implementación más efectiva de los acuerdos internacionales se dirigen a los gobiernos municipales para canalizar fondos de cooperación, o bien para crear acuerdos de inversión, facilitación del comercio, entre otros.

En este entorno de globalización, los gobiernos municipales además de entrar en interacción con ciudades de otros países, también son objeto de influjos de grandes actores transnacionales, tanto organizaciones de la sociedad civil como empresas transnacionales e inclusive, organismos internacionales. Esos actores tienen poder, experiencia en las negociaciones internacionales y en ocasiones una capacidad económica que rebasa los recursos de los gobiernos locales.

Dada la explicación anterior, se puede afirmar que existe un nuevo desafío para la Constitución del estado, que consiste en la correcta regulación de los alcances y límites de los poderes municipales en su actuar internacional. Actualmente estas actividades se realizan en el marco de una incertidumbre legal que en ocasiones obliga a las autoridades estatales o federales a intervenir para solventar el vacío legal.

El papel del municipio en la cooperación internacional y sus límites legales

El municipio es la institución política más antigua de nuestro país y la que más ha evolucionado en México, a partir de los cambios democráticos y de las atribuciones que crecientemente se le han conferido. También por ser el orden de gobierno surgido del sufragio ciudadano y receptor inmediato de sus demandas cotidianas.

Desde la década de 1990, las relaciones internacionales han experimentado un proceso de descentralización, es decir, que la construcción de las redes de interacción global dejó de ser tarea exclusiva de los gobiernos nacionales y se distribuyó entre los diferentes niveles de gobierno, tanto estatales como mu-

nicipales. Este proceso se ha dado en la ausencia de un marco legal adecuado y sin los recursos humanos o materiales suficientes para aprovechar los beneficios de dicha cooperación.

En muchas ocasiones, la cooperación internacional se ha presentado a manera de asociaciones público-privadas para el intercambio de información y documentación; fortalecimiento de la gestión de las administraciones locales; proyectos de vivienda; tratamiento de residuos urbanos; asesoramiento técnico en planificación urbanística; fortalecimiento institucional, administrativo y técnico de las municipalidades; fortalecimiento de la democracia y de los procesos de descentralización administrativa, entre otros.

Los gobiernos locales, impulsados por la búsqueda de mejores condiciones de vida para sus comunidades e impulsar el desarrollo de su región, se ven involucrados en acuerdos con esos actores transnacionales o con otras ciudades sin que exista un marco legal que regule las facultades, los alcances y límites de esos acuerdos. En ocasiones, por omisión o por desconocimiento, los gobiernos municipales pueden llegar a acuerdos que rebasen su capacidad operativa y que generen externalidades negativas que afecten más allá de los límites territoriales del municipio en cuestión.

De conformidad con el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la correspondiente aprobación del Senado. En 1992 se crea la Ley sobre la Celebración de Tratados la cual faculta a los gobiernos locales para firmar acuerdos interinstitucionales, ya sea de hermanamiento o de cooperación específica (educativa, cultural, económica, deportiva) con sus similares extranjeros, cumpliendo con el procedimiento legal aplicable.

Existen nuevos mecanismos de colaboración inter-municipal para trabajar juntos con el extranjero. Cada vez es más común que dos, tres o más municipios de una misma región unan sus fuerzas (y recursos) para desarrollar una estrategia conjunta de relaciones internacionales. La colaboración puede realizarse de manera horizontal, es decir entre gobiernos locales del mismo nivel, (varios municipios, por ejemplo) o vertical, donde se vinculan diferentes tipos de gobierno (estatal, municipal) para formar un consorcio (Ponce, Junio, 2005).

El sistema jurídico mexicano establece en la Ley de Celebración de Tratados (LCT) en su Artículo 2, fracción II, que un tratado es: Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extran-

■ Retos de la Constitución Política del estado de Puebla ante las tendencias globales. El caso de la autonomía municipal ■

jeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado" (DOF, 1992).

"El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben" (DOF, 1992).

Asimismo, el Artículo 7º de la LCT, establece que:

Las dependencia y los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal Con respecto a los acuerdos interinstitucionales, la LCT señala que las contrapartes de las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal pueden formalizar un acuerdo con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, lo que significa que si la contraparte extranjera, con la cual se pretende suscribir un instrumento internacional, tiene personalidad jurídica privada, no se ajusta a los supuestos establecidos en el artículo 2 de la ley (DOF, 1992).

Los acuerdos de hermanamiento y de cooperación específica se pueden constituir como herramientas que coadyuvan a generar un mayor desarrollo local en temas puntuales como: intercambios educativos, sustentabilidad, establecimiento de clústeres y cadenas productivas, planeación urbana, manejo de residuos, seguridad pública, entre otras temáticas; estos enfoques desde un contexto integral e incluyente para todas las regiones del país.

El reto es conciliar las fortalezas que en materia económica presenta los diferentes municipios, con las oportunidades del entorno internacional, tratando de que esto no genere desequilibrios al interior de la sociedad poblana, y que reduzca las brechas de desigualdad social que aún prevalecen.

La Constitución de Puebla y el papel internacional de los municipios

La Ley de Celebración de Tratados federal (DOF, 1992), es el ordenamiento jurídico que otorga facultades a los municipios para realizar acuerdos internacionales, aunque no se les da el estatus de tratados, el simple hecho de reconocer su capacidad jurídica para entrar en acuerdos con ciudades de otras naciones, con organismos internacionales u otros actores transnacionales, valida estos actos. Sin embargo, como ya se explicaba con anterioridad, en ocasiones esos acuerdos pueden generar efectos colaterales y por lo tanto se requiere una regulación más específica.

En el texto de la Constitución del estado de Puebla no se contempla de manera explícita la posibilidad de que los municipios realicen acuerdos con otras entidades extranjeras (H. Congreso del Estado de Puebla, 2017), sin embargo, si se hace una interpretación amplia de la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla podríamos afirmar que existen facultades para que las autoridades municipales realicen actos jurídicos con entidades internacionales, ciudades o municipalidades. En ese sentido, al hacer la lectura del Capítulo VI, de las atribuciones de los ayuntamientos, en el Artículo 78 que refiere a las atribuciones del ayuntamiento, no refiere directamente a la capacidad del municipio en materia de política exterior, aunque se les reconoce la capacidad de establecer acuerdos para el desarrollo de la entidad. De igual manera, en las Fracciones XIX, XX y XXXVIII se otorgan facultades para establecer convenios,¹ aunque no se señala el nivel internacional (Gobierno del Estado de Puebla, 2016).

Los gobiernos locales se han vuelto un importante actor en la cooperación internacional descentralizada en temas como el cambio climático, la movilidad urbana, la participación ciudadana, la promoción de los derechos humanos, entre otros (Ponce, Junio, 2005).

En la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional (AMEXCID) en coordinación con la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), ejecuta diversas acciones de vinculación en pro de los gobiernos locales y de la cooperación descentralizada. En 2012 se autorizó la creación de un Comité Técnico con la participación de los Gobiernos Locales en el marco del Consejo Consultivo de AMEXCID. Esto con objeto de fortalecer la relación de AMEXCID con los gobiernos locales y hacer más amplia su participación en los procesos de la Agencia. El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para participar en acciones de cooperación internacional para el desarrollo, mediante la impartición de talleres de capacitación (SRE, 2010).

Queda claro que hace falta llenar ese vacío legal con un marco regulatorio que delimite con mayor certidumbre, otorgaría una mayor certidumbre a los acuer-

- 1 XIX.- Establecer las bases sobre las cuales se suscriban los convenios o actos, que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento, siempre y cuando los mismos sean acordados por las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento o del Concejo Municipal, en los casos que establezca el presente Ordenamiento, para obtener la aprobación a que se refiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;
- XX.- Contratar empréstitos y efectuar ventas de bienes propios, previo acuerdo de las dos terceras partes del Ayuntamiento, autorización y aprobación establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y de conformidad con las bases establecidas en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables;
- XXXVIII.- Celebrar Convenios y actos para la mejor administración del Municipio, así como lo previsto en el artículo 206 de este ordenamiento.

■ Retos de la Constitución Política del estado de Puebla ante las
tendencias globales. El caso de la autonomía municipal ■

dos de hermanamiento, de coordinación, cooperación y colaboración que pudieran establecer los municipios de Puebla.

Una adecuación en este sentido, podría colocar a los municipios del estado en condiciones para aprovechar mejor fondos de cooperación, así como para una participación más activa de los gobiernos locales en los foros internacionales en los que las ciudades están adquiriendo mayor relevancia.

A la par de los cambios legales, se requieren también mayores grados de especialización de los recursos humanos para entrar en este tipo de acuerdos, proteger los intereses del municipio y los recursos de los pobladores, así como alcanzar acuerdos justos con las empresas, las organizaciones civiles y otras entidades municipales.

Fuentes de consulta

- Alarcón, H. J. (16 de diciembre de 2016). *La Constitución de 1917. Constituyentes por Puebla*. Recuperado el 12 de Octubre de 2017, de E-Consulta: <http://www.e-consulta.com/opinion/2016-12-05/la-constitucion-de-1917-constituyentes-por-puebla>
- Barceló, R. D. (2017). *Puebla. Revolución y Constitución de las Entidades Federativas*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- DOF, D. O. (1992). *Ley de Celebración de Tratados*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2016). *Ley Orgánica Municipal*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría General de Gobierno.
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2017). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Puebla: H. Congreso del Estado de Puebla.
- Ponce, A. E. (Junio, 2005). Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones. En U. I. Universidad Autónoma Metropolitana (Ed.), *Ponencia presentada en Foro Desarrollo Local*. México. Obtenido de <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/ecbf529939f3256a9cc715b6dcd2f8b1ponceorganismosbi.pdf>
- SRE, S. d. (2010). *Guía de recomendaciones para la acción Internacional de Estados y Municipios en México*. México: SRE. Recuperado el 21 de noviembre de 2017, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26297/Gu_a_de_Recomendaciones_web.pdf
- TSJ-Puebla. (2002). *Historia del poder judicial de Puebla, 1826-2001*. Puebla, México: Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2002.
- TSJ-Puebla, T. S. (17 de octubre de 2017). *Tribunal Superior de Justicia del Estado Soberano de Puebla*. Obtenido de <http://www.htsjpuebla.gob.mx/secciones/tribunal/historia.php>

Querétaro

