

EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL: SU CARACTER DE NORMA DOMINANTE QUE VINCULA AL PODER CONSTITUYENTE PERMANENTE CON EL CONGRESO DE LA UNION Y LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. LA RESPONSABILIDAD HISTORICA Y POLITICA DE ESTOS DOS PODERES CONSTITUIDOS ANTE EL FUTURO DE LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE

Jacinto Faya Viesca

LAS reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, aprobadas por el Constituyente Permanente a iniciativa del Presidente de la República, Miguel de la Madrid, han constituido la real posibilidad de que el mapa político mexicano modifique radicalmente su eje histórico hacia una más justa distribución del poder público, y de que la sociedad civil afiance con mayor certidumbre más amplias y más sanas expectativas de desarrollo en sus comunidades políticas naturales.

El rico contenido político, social, administrativo y económico del nuevo Artículo 115 Constitucional, releva que, para el Presidente Miguel de la Madrid, el concepto de la Rectoría del Estado no se agota en la exclusiva ingerencia de la Administración Pública sobre la vida económica del país, sino que la Rectoría del Estado es, esencialmente, el legítimo ejercicio de la comunidad políticamente organizada en forma de Estado, para imponer con fidelidad y plenitud el interés social y público sobre los intereses particulares, y para desplegar con eficacia la potestad soberana de la voluntad popular encarnada en el imperio de la Ley y el Derecho. Por estas razones, las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional han constituido una de las superiores formas del plenario ejercicio de la Rectoría del Estado: desde el vértice de la Constitución y de la voluntad popular soberana, ensanchar el interés social y distribuir con mayor justicia el poder político, fortaleciendo a las comunidades políticas naturales, elevando con ello la dignidad del Municipio

Libre y su eficacia como Institución Republicana. La Rectoría del Estado, para los efectos del Artículo 115, se originó pues, en su más importante fuente: la Constitución Política como expresión máxima de la soberanía popular. Rectoría que permitió constitucionalizar, es decir, elevar al rango superior como valores jurídicos fundamentales, los nuevos derechos del Municipio Libre.

Las bondades de las reformas y adiciones al Artículo 115 están claramente explicadas en la Exposición de Motivos enviada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República. No pretendemos reiterar lo obvio, pero lo que sí vemos necesario es destacar algunas reflexiones en torno al propósito de estas reformas y adiciones, y a los efectos que necesariamente producirán en el porvenir.

El nuevo Artículo 115, no es sólo, como a primera vista pudiera pensarse, un exclusivo marco más amplio de atribuciones municipales. Su contenido competencial rebasa la exclusiva calidad jurídica, pues sus fundamentos nacen de un anhelo de democratización integral, sustentado en una lógica social que aspira a una democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.

Estas nuevas facultades constitucionales es sólo lo que aparece a los ojos, el puro paisaje jurídico construido con nuevas atribuciones. El Artículo 115 es mucho más que este desnudo hecho. Esencialmente, es la directa consecuencia de una nueva perspectiva histórica resumida en una voluntad política concretada en la tarea histórica de fortalecer a las comunidades políticas naturales, es decir, a los Municipios de México. Esta nueva perspectiva histórica, deseada por la sociedad civil, fue incorporada a la Constitución Política por el Constituyente Permanente, a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid, garantizando una mayor altitud vital y una vida ascendente para la sociedad y la República. El Presidente De la Madrid percibió que el problema de los Municipios no constituía un exclusivo problema municipi-

pal, sino un problema nacional donde iba en juego la propia estabilidad del sistema político y los valores de justicia distributiva desde una dimensión política: saludable distribución del poder político que sólo podría ser posible desde el vértice de la redistribución de las competencias constitucionales. Por estas razones, el nuevo Artículo 115 constituye una verdadera y cualitativa reforma de nuestra perspectiva histórica, y un fiel cumplimiento a la genuina vocación política por lograr un sustancial cambio y un esencial compromiso histórico.

Las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional no son el resultado de un idealismo abstracto desencajado de la realidad; como tampoco responde a un pragmatismo eficientista, carente de doctrina y de sentido, sino que constituyen una revolucionaria respuesta y una posición política realista, vital, anclada en la realidad, orientada por nuestra conciencia histórica y nuestros valores políticos fundamentales; realismo político nutrido en la Consulta Popular e incorporado a nuestro constitucionalismo social. Este realismo ha posibilitado que las esperanzas populares por una vida municipal más lograda hayan quedado como patrimonio común de los mexicanos en esta nacionalista actividad política del Presidente de México.

Para el Presidente Miguel de la Madrid, la institución del Municipio Libre es pieza capital para el logro de la Descentralización de la Vida Nacional. Sostuvo que la "Descentralización de la Vida Nacional no podrá llevarse a la práctica en forma realista y profunda, si no fortalecemos auténticamente el nivel municipal de gobierno". Afirmó, que descentralizar exige un proceso de revisión de competencias, y que "Es un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada". Sosteniendo además, que la Descentralización "Es un esfuerzo de justicia política y social y no nada más un objetivo de beneficios económicos".

La latitud política de la nueva perspectiva del Ejecutivo Federal amalgama al Municipio Libre, la Descentralización de la

Vida Nacional y el Federalismo, como las tres distintas líneas que forman el triángulo político de la vida de la provincia mexicana. Pretende, el Presidente de México, instaurar y mover al poder público y social dentro de una nueva latitud política que rescate a la provincia de la marginación, el caciquismo y la minoría de edad en las actividades políticas y económicas. El Federalismo es instrumento básico para este propósito. Dijo el Presidente Miguel de la Madrid que "Fortalecer y modernizar el Federalismo que proponemos, equivale a avanzar en el camino de las grandes reformas planteadas por el pueblo de México; requiere vigorizar a los gobiernos de los Estados y los Municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y fiscales puestas en práctica por los regímenes revolucionarios para aminorar los desequilibrios. Precisa romper viejas estructuras y añejos procedimientos: exige superar la centralización para ampliar la democracia, la igualdad y la libertad; propulsar la planeación democrática y darle nuevos instrumentos políticos y económicos al noble postulado revolucionario del Municipio Libre". Sostuvo también, que el fortalecimiento del Federalismo "Quiere decir fortalecimiento de la provincia y de los gobiernos estatales y municipales y de sus instituciones. . ."

La posición estratégica del Municipio, en esta nueva perspectiva histórica y la amalgama a que nos hemos referido, es clara cuando el Presidente Miguel de la Madrid afirmó que "El Municipio Libre forma parte de la filosofía federalista, forma parte de la tesis que trata de desconcentrar el poder y de acercar al ciudadano con los fenómenos de la autoridad. El Municipio - lo reza así el Artículo 115 de la Constitución General de la República - es la base de nuestra organización política y de nuestra división administrativa. Por ello, le asignó una prioridad especial al fortalecimiento municipal".

En alguna medida podemos prever la historia de la provincia mexicana. Podemos estar ciertos que, de ejercerse en plenitud el nuevo código político del Artículo 115 Constitucional y todos los mecanismos que de él se deriven y generen, podrá

crearse una nueva generación de mexicanos más creativa, participativa y solidaria con su comunidad política y una mayor fortaleza y dignidad de las instituciones estatales y municipales. Esta nueva forma de ser de esta generación y de estas instituciones que podrá darse en el porvenir, tendrá efectos de crecimiento geométrico en nuestro desarrollo político y social. Podemos estar en presencia de una renovada y entusiasta actividad social y pública. Dinámica vital nacida de la más fecunda fuente de la acción: la conciencia de que los esfuerzos individuales, institucionales y sociales serán respetados y tendrán un impacto directo en la órbita de sus intereses más próximos: sus instituciones y comunidad política natural, su persona, familia, patrimonio y derechos políticos.

La realización de todas estas bellas expectativas son, hasta la fecha, sólo eso: expectativas. El paso de la potencia al acto es una cuestión que atañe al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Antes de entrar al estudio de este punto, propuesta vertebral de esta ponencia, pasamos a la reflexión de algunas serias consideraciones relativas al Municipio, a sus competencias y a su inserción en el gran fenómeno político de la Descentralización.

No es posible concebir la libertad del Municipio sin la expresa técnica constitucional de la Descentralización o de una de las formas básicas de toda organización política. Por supuesto que el Municipio encaja perfectamente en la forma típica de la Descentralización del Poder, dado que todo Municipio es primeramente una forma natural y primigenia de organización comunal: esta característica natural de todo Municipio adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, pues de esta forma, el Municipio se vertebra como una fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto. El Municipio ha jugado un relevante papel histórico en las más frontales luchas por la libertad y por la democracia, por ello la gran conveniencia de estudiar a fondo

no sólo los elementos más esenciales de la naturaleza política y administrativa del Municipio como institución política, sino además el estudio histórico del Municipio, pues es precisamente la historia la que nos revela las grandes luchas que ha sostenido el Municipio para la construcción de las relaciones democráticas del futuro. Esta institución política y administrativa adquiere un relieve singular dentro de las grandes luchas de las libertades del gobernado frente al Estado. En efecto, no podríamos comprender el cabal significado del Municipio si no lo contempláramos con los momentos estelares de nuestra historia democrática y política.

Para poder captar el primer dato formal de la organización administrativa del Municipio Mexicano, es necesario, en primer término, reconocer que el Artículo 115 Constitucional antes que todo hace alusión a los Estados, imponiéndoles como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Este primer dato formal nos obliga a plantearnos la reflexión de que el Municipio, en primer término, supone la existencia de una población a la que la Constitución reconoce una personalidad jurídica propia, carácter contenido en un régimen más amplio y superior, que es el Estado, y al cual se encuentra en gran parte sometido. La organización administrativa del Municipio se integra a la organización estatal como órgano final de su jerarquía administrativa territorial, conservando, no obstante esta dependencia, su naturaleza de autonomía y de libertad.

La historia política del Municipio Mexicano, nos ha revelado, desde sus orígenes, una clara y firme concepción municipalista al haber proyectado, desde sus orígenes más remotos, al Municipio con la calidad de una entidad territorial de derecho público con la firme finalidad de preservar intereses locales. La historia del Municipio Mexicano se ha avocado siempre a destacar las notas características del Municipio como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que

la institución del Municipio se dirija estrictamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de esa comunidad. Esta concepción histórica del Municipio, desde las propias fuentes de su nacimiento, se ha traducido en la existencia de una institución política municipal y con la clara perspectiva de avocarse a la defensa de intereses de la propia comunidad y de los propios fines políticos y administrativos del Municipio, fines e intereses que muchas veces pueden ser distintos a los del propio Estado, en el cual el Municipio se encuentra enclavado.

La fracción segunda del Artículo 115 Constitucional inviste a los municipios de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Esta investidura de rango constitucional tiene una expresa traducción en el sentido de un pleno reconocimiento al Municipio como ente público, como órgano titular de potestades públicas, pero con la clara limitante de que el ejercicio de sus potestades públicas depende, en gran medida, de las legislaturas de los Estados.

El Municipio es, eminentemente, territorial al establecer la Constitución Política que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. En el tánea y natural, siendo, en consecuencia, célula básica de nuestra vida política y de nuestra vocación democrática. vida política y de nuestra vocación democrática.

Uno de los datos formales primigenios del Municipio es su carácter esencialmente primario, que deriva de sus elementos intrínsecos de ente público territorial, organizado para alcanzar los intereses de la comunidad donde se encuentra enclavado; ente avocado a la particular defensa de los propios intereses de la comunidad.

El Municipio queda perfectamente acotado dentro de una organización política, dado que aquel ente es la base de la divi-

sión territorial y de la organización política y administrativa del Estado. En ese sentido, el Municipio se mueve y salvaguarda su existencia dentro de una permanente relación Estado-Municipio, no encontrándose, en ningún momento, centralizado, sino siempre existiendo y actuando dentro del mismo Estado, sometido de alguna manera a él en virtud del régimen político y administrativo de descentralización. Por ello, uno de los primeros datos constitucionales de toda entidad municipal es precisamente que responde a un fenómeno de Descentralización Política y, en consecuencia, de Descentralización del Poder y de las funciones administrativas.

Ahora bien, debemos observar que el Municipio, a pesar de que primariamente tiende a defender los intereses de la comunidad en que vive y a salvaguardar su propio estatuto normativo, queda encadenado con una serie de actividades y funciones de un órgano superior a él, que es precisamente el Estado dentro del cual se enclava constitucionalmente. Siendo esto así, el Municipio, dentro de sus propias fronteras de autonomía municipal, cumple indefectiblemente una serie de intereses y de fines que le son distintos a los que primigeniamente se avoca, es decir a los de su comunidad; ejemplo de ello es el pago de una serie de impuestos a cargo de miembros de su comunidad y con un destino económico para la atención de servicios fuera de su Municipio. Nuestra doctrina mexicana ha insistido en la tesis política y financiera de la autonomía municipal, haciéndola consistir en el derecho de todo Municipio para manejar libremente su hacienda. Por supuesto que esta libertad hacendaria es uno de los elementos básicos de toda autonomía municipal, pero no el único ni mucho menos. Una concepción de la autonomía municipal, desde esta única vertiente, limitaría estrictamente su contenido, en virtud de que los elementos esenciales de toda autonomía municipal quedan determinados no sólo por la capacidad para manejar libremente su hacienda, sino básicamente y además, por el contenido, naturaleza política y alcances constitucionales y administrativos de todas las competencias que la Constitución y los ordenamientos jurídicos les atri-

buyen a los municipios como entidades políticas territoriales enlazadas al fenómeno político de la descentralización.

La estructura y organización administrativa del Municipio Mexicano se deriva de las atribuciones y del ámbito competencial que se le otorga como requisito básico para el cabal ejercicio de sus potestades públicas. Si logramos captar en profundidad la importancia de las potestades públicas municipales, lograremos comprender que toda ampliación o reducción de las competencias del Estado del cual de alguna manera políticamente depende y queda sujeto.

Las cuestiones relativas a la real vigencia de la autonomía municipal dependen no tanto de la expresión formal autonómica por parte de la Constitución y de la Ley, sino fundamentalmente de que la Constitución y las leyes reservan a los municipios campos de actuación exclusiva. Esta situación, es decir la de zonas competenciales reservadas para los municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal y, por cierto, de las menos analizadas. Prácticamente no es posible que podamos hablar con toda propiedad de una real vigencia autonómica si por una parte no existe un campo de acción exclusivo para los municipios. Las avasallantes atribuciones conferidas a los Estados en detrimento de los municipios se convierten, a la larga, en la propia destrucción de las entidades federativas, pues éstas no pueden encontrar su cabal fortaleza política si por otra parte no existe una fortaleza municipal. Por un lado de la moneda, todo territorio escindido al Municipio en favor del Estado representa, en primer término, una hipertrofia del Estado, pero más tarde, la otra cara de la moneda nos revela un Estado mutilado políticamente, pues lo que por una parte aparece como hipertrofia, por otra, aparece como una debilidad política del mismo Estado. La fórmula constitucional adecuada no es el robustecimiento de uno de los dos entes en detrimento del otro, sino el más justo equilibrio de funciones en orden a la real vigencia del sistema estatal y de los sistemas municipales.

Una de las cuestiones que menos han contribuido al desarrollo del Municipio Mexicano ha sido la distinción de querer fortalecer la vida municipal a partir de una libertad y una inadecuada visión formal de su ámbito competencial. Por supuesto que los datos formales son básicos, pero éstos de nada valen si a esa visión no se añade una concepción esencialmente sustancial y material que nos permita identificar y precisar las más trascendentes competencias materiales, pues sólo de esta manera podemos hablar de un Municipio sólido y políticamente vivo. De muy poco sirve la declaración formal de competencias por parte de los ordenamientos jurídicos, si por otro lado no se da un respaldo concreto y real a las competencias materiales que ejerce el Municipio.

Ha sido en México, dramática la vida de la inmensa mayoría de los municipios que se mueven dentro de cánones formales de exclusivas potestades no reservadas por los Estados a los cuales quedan sujetos, con el agravante además de que lo que en un principio era un campo exclusivo del Municipio, posteriormente pasó a engrosar las ya abultadas competencias de los Estados.

Asombrosamente, se ha estudiado poco el grave problema de la delimitación de competencias entre el Estado y los municipios. El problema es vertebral, dado que la propia vida política y económica exige que estos dos entes de poder delimiten y precisen su ámbito de actuación, pues el peligro es serio, ya que estas dos entidades coexisten y ejercen la titularidad de sus potestades en un mismo territorio y dentro de un mismo fenómeno de Descentralización Política.

La propia doctrina no ha podido dirimir las más graves cuestiones relativas a la competencia entre las potestades del Municipio y las potestades del Estado sobre el mismo objeto territorial. En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el Estado no lucha contra el Municipio ni éste contra aquél. El punto central de este conflicto está, por una parte, en delimitar y aclarar los diversos ámbitos competenciales, pero

fundamentalmente, en encontrar la fórmula del equilibrio del poder entre estos dos órganos. Fórmula que jamás se podrá dar en un Estado fuerte en detrimento de municipios débiles. Y la antinomia es falsa, dado que estos dos poderes aun coexistiendo dentro de un mismo objeto territorial tienen, por naturaleza propia, funciones y fines de algún modo distintos: el Municipio, esencialmente, se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio; y el Estado, atendiendo fines generales de las distintas comunidades del territorio donde asienta sus poderes, se encarga de coordinar las funciones públicas para el mayor cumplimiento del interés público en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales.

En México, como en otros países, la población y el territorio son dos elementos básicos para la existencia de todo Municipio. Ahora bien, esta entidad no puede ejercer su poder de imperio sin la existencia de una determinada organización administrativa y de una serie de potestades públicas inherentes a su poder de imperio. Esta organización y estas potestades son los instrumentos destinados a ejecutar las decisiones políticas y administrativas de toda organización municipal. Teórica y prácticamente, sin esta organización y sin estas potestades el Municipio no podría existir. Vistas así las cosas, salta de inmediato a la vista la extrema importancia de la organización del Municipio como tema central de estas personalidades jurídicas públicas. El tema de la organización es básico en la historia del Municipio en el mundo, pues a partir de su configuración es posible que el Municipio pueda defender y asegurar su propio estatuto interno, lo que le asegura su propia existencia y además, dirigir su atención a los fines primarios de la comunidad, comunidad que es el centro, la causa y fuente de su existencia, y fin de todo Municipio como organización política.

El Municipio Mexicano se encuentra con la delicada tensión de resolver, por una parte, el problema del interés público, y por otra parte, el despliegue de su propia organización con los

riesgos inherentes que conlleva el respeto a la organización del Estado del cual, en alto grado, políticamente depende. Nuevamente volvemos al difícil terreno de las competencias estatales y municipales.

La organización política mexicana, y fundamentalmente a partir del Constituyente de 1917, ha establecido las competencias concurrentes, atribuidas tanto al Municipio como al Estado, concurrencia competencial que ha dado que incidan sobre un mismo sector de actividad. Al lado de estas competencias concurrentes, se dan las competencias coincidentes, como son precisamente aquéllas que la ley atribuye por igual a ambas personas jurídicas públicas, pero con la salvedad de que la autoridad que primero la ejerza, nulifica el derecho de la otra para ejercerlo. Dentro de este bloque de competencias, nuestro sistema admite también las competencias compartidas de contenido y finalidad distintas, repartidas a ambos entes, y en relación a una misma materia y sector de actividad.

Los municipios y los Estados ejercen sus potestades públicas en este proceloso mar de las competencias, arrojando la historia un balance desfavorable a los municipios, y presentando, por el contrario, números favorables para los Estados. Esto es, y éste ha sido uno de los más graves problemas del Municipio mexicano a través de su historia. Problema que ha repercutido gravemente en la naturaleza de la Descentralización Política y Administrativa, y más concretamente, del propio Sistema Federal Mexicano.

El plenario ejercicio de los municipios como personas jurídicas de Derecho Público depende, en esencia, no de ellos mismos, sino de las legislaturas de los Estados. En efecto, el nuevo Artículo 115 Constitucional con carácter de "norma dominante" amplía la esfera competencial de los municipios al atribuirles nuevas facultades, sólo que en gran medida el ejercicio real de estas nuevas potestades va a depender de que las Legislaturas estatales adecúen la legislación local al nuevo espíritu del

Artículo 115 Constitucional. En el mismo caso se encuentra el Poder Legislativo Federal, y por supuesto, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Local, quienes tendrán que respetar y hacer respetar, en el marco de su competencia, lo ordenado por la Constitución y por las leyes federales y locales.

Las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. En la iniciativa de reformas y adiciones a este Artículo se previó un Artículo Transitorio (que fue aprobado) que ordenaba expresamente al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para que en el plazo de un año, contado a partir de la vigencia del decreto relativo, procedieran a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática, las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. El objeto básico de este transitorio tiende a dar fiel cumplimiento y observancia a las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional.

Ante el mundo del Derecho y de la realidad práctica, la vigencia real del Artículo 115 Constitucional, la existencia de una profunda descentralización y un vigoroso fortalecimiento municipal, dependen primariamente del estricto cumplimiento del Artículo Transitorio, y de que el cumplimiento de este Artículo se opere en base al espíritu que anima a la totalidad del Artículo 115 Constitucional. Esto último obliga al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados a reformar y adicionar las leyes federales y locales, respectivamente, no de acuerdo a criterios aislados y fragmentados, sino a legislar bajo el mandato de las normas dominantes del Artículo 115, que se orientaron por un mismo espíritu y propósito soberano: profundizar en el proceso de descentralización, y alcanzar un real y operante fortalecimiento del Municipio Libre.

De la lectura del Artículo 115 observamos la dependencia

de su vigencia ante el Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados. A excepción de las fracciones VII y VIII, las ocho restantes remiten a las leyes locales y federales, para el ejercicio de las potestades públicas municipales.

El problema es dramático y de una grave responsabilidad Constitucional, pues la Norma Constitucional y la institución del Municipio Libre gozan sólo de una vida latente y precaria hasta que poderes constituídos por la Norma Fundamental estén en disposición de acatar un mandato Constitucional y de interpretar el espíritu integrador y global que anima el Artículo 115.

Estas consideraciones nos remiten, obligadamente, a replantearnos algunos temas fundamentales del valor de la Norma Constitucional y de la importancia del Mandato Soberano y del Poder Político en bruto legitimado por el Poder Jurídico.

La teoría de la Constitución tendrá necesariamente que radicarse en la proposición expresada por HELLER en 1927: el Poder del Estado proviene del pueblo. El más avanzado constitucionalismo norteamericano, francés, alemán y en general europeo, defienden la tesis de que el pueblo decide por sí mismo; éste es el espíritu de la Constitución Americana, y éste es el espíritu, también, de la Constitución Mexicana que expresamente en su Artículo 39 postula el principio de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo.

Hay que partir del pleno reconocimiento de que la Norma Constitucional (y para el caso que nos ocupa, el Artículo 115 Constitucional) tiene el carácter de Norma Fundamental, de fuerza vinculante entre autoridades y ciudadanos, entre poderes constituídos y poder constituyente, entre poder desnudo y legítimo poder jurídico. Además, la Norma Constitucional, y para nuestra concreta reflexión, el Artículo 115, constituye la expresión de una intención fundacional con la clara pretensión de permanencia, y con la firme resolución de asegurar una

“superlegalidad material” que permite a la Norma Constitucional una preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas del ordenamiento, derivadas de los poderes constituídos por la Constitución misma, obra a la vez, del Poder Constituyente, expresión formal de la soberanía popular radicada esencial y originariamente en el pueblo.

El principio de Supremacía Constitucional, consagrado en nuestra Constitución Mexicana, atribuye a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las leyes ordinarias y más bien determinante de la validez de éstas. Indudablemente que este principio, creación del constitucionalismo norteamericano, constituye uno de los postulados cumbre de nuestro ordenamiento constitucional.

El artículo 115 tiene valor normativo inmediato y directo, pues vincula al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados con el Poder Constituyente. Esta vinculación tiene una poderosa pretensión de validez respecto de cualquier otra norma o producto jurídico. Es decir, que opera el principio de la Supremacía Constitucional como principio reinante y ordenador del resto de la producción jurídica. Si el principio de Supremacía Constitucional no se cumple, se violenta e incumple la decisión política del Constituyente Permanente, y se invalida la eficacia de la Norma Constitucional como principio fundamental del ordenamiento jurídico nacional.

La vida en potencia del Municipio Libre está poderosamente nutrida por la Norma Constitucional, pero su desarrollo y su vida en plenitud depende de poderes constituídos que reconozcan plenamente la eficacia organizatoria inmediata de la Constitución en su función primaria de un nuevo sistema de valores para la institución del Municipio. De no reconocerse por parte del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, el principio de Supremacía Constitucional implícito en el Artículo 115, la soberanía popular sufriría uno de los golpes más duros y fuertes en contra del desarrollo político, social y económico de la República.

La obligación por parte del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales a que alude el Artículo Transitorio a que nos hemos referido, es como ya lo asentamos, una cuestión grave y de enorme trascendencia. Ahora bien, no hay que pensar que estos poderes constituídos cumplen con el mandato constitucional por el sólo hecho de legislar a fin de dar cumplimiento y observancia a las reformas y adiciones al Artículo 115. Cumplir con este mandato del Constituyente Permanente no es una cuestión tan sencilla como a simple vista parece. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para ser fieles a la voluntad política de la soberanía popular, tendrán necesariamente que legislar en relación al Artículo 115, bajo el supuesto de que el carácter normativo de la Constitución no impone sólo su prevalencia en la llamada interpretación declarativa, sino también en la interpretación integrativa, destinada ésta última a subsanar las insuficiencias de los textos legales a aplicar. Esto obliga a que los poderes legislativos federales y locales en ningún momento su producción legislativa concluya en un resultado directo o indirectamente contradictorio con los valores constitucionales en su conjunto, y en lo particular, en una negación, total o parcial, del espíritu general que informa y nutre la naturaleza, contenido y alcance del Artículo 115 Constitucional.

Deberá entenderse, pues, que el Artículo 115 es una "norma dominante", no sujeta a reducción o mengua por ordenamientos legales federales y locales amparados por falsos criterios (para el caso concreto del que estamos hablando) de la libertad legislativa.

Estamos pues, ante el dramático caso de que la futura solidez y pleno desarrollo de la institución del Municipio Libre está en manos fundamentalmente de dos poderes constituídos: el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados. El fiel cumplimiento y observancia a las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional están dependiendo de estos dos poderes. Por ello, advertimos que esta legislación habilitante tendrá que producirse dentro de los criterios constitucionales

que hemos señalado, y con la clara determinación de producir una legislación valiente, avanzada y con la firme decisión de adentrarse al real reparto del poder dentro de los mismos límites que el propio Artículo 115 señala.

De no legislarse así, o simplemente de no legislarse en ningún sentido, no solamente se menguaría la fuerza y alcance del Artículo 115, sino que además se estaría poniendo en duda el valor de la Constitución, y se estaría optando por rechazar la Soberanía Popular y la Supremacía Constitucional como valores cumbres de nuestro Constitucionalismo.

La República y la sociedad civil reclaman la total vigencia de una moderna y renovada institución municipal configuradas por el Constituyente Permanente. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados tienen la palabra.

NOTA: Estas ponencias se presentan con la representación del Instituto Nacional de Administración Pública.