

LA RELACIÓN DE PODER ESTADO-MUNICIPIO EN EL NUEVO ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL. EL CASO DE GUERRERO

Mario RUIZ MASSIEU

1. El autor francés Jean de Savigny, en su importante trabajo intitulado *¿El estado contra los municipios?*, señala con plena certeza que

...mucho antes de que se reconociere a la autonomía municipal este valer específico, las colectividades elementales e intermedias fueron dotadas de una cierta libertad de organización. Cualesquiera que fueran los perjuicios sufridos a consecuencia de la aparición del Estado-nación, los municipios y las provincias conservaron siempre un mínimo de responsabilidades, fiel reflejo de la idea de que los asuntos que implican una directa relación entre la administración y los administrados son tratados más racionalmente, más rápidamente y más equitativamente a nivel local que a nivel central.

2. Lo apuntado por el célebre estudioso Savigny indudablemente es punto de toque para el estudio del municipio en general, y mexicano en particular. A nuestro juicio, la aseveración de Savigny plantea tres aspectos fundamentales:

a) La aparición, como fenómeno social, de colectividades que por razones de vecindad, conveniencia, defensa ante terceros y solidaridad, formaron la célula que, una vez institucionalizada, dio cabida al municipio como ahora lo conocemos. Es decir, la agrupación de personas con los mismos intereses originó al denominado "municipio natural" que una vez inmerso en la aparición de un Estado-nación cobró vida institucionalizada y fue parte integrante de él. No cabe pensar en lo contrario.

b) No obstante los embates que ha sufrido por las corrientes centralizadoras y aun por las ideas descentralizadoras —que le quitaron más o menos presencia y facultades, en algunas ocasiones menguando sus posibilidades de dar satisfacción a las necesidades de la comunidad, y en otras otorgándoles responsabilidades que se encontraban más leja-

nas de sus posibilidades—, el municipio conservó el hilo invisible de solidaridad con sus integrantes.

c) La historia, la sociología, la lógica, y aun la política, han puesto de manifiesto que es en los gobiernos municipales donde con mayor claridad se dan las relaciones sanas entre gobernantes y gobernados, y que son ellos los que pueden constituirse en un instrumento de solidaridad nacional, paz social y desarrollo equilibrado.

3. En este sentido, debe volverse la cara a la necesidad de dar al municipio su verdadero carácter y acabar con el ataque que ha venido sufriendo en diversas partes del mundo, con la clara disminución de sus posibilidades de desarrollo autónomo, y el atenuamiento por carencias financieras y competenciales, que los han restringido, en muchas ocasiones, a ser figuras de ornato en la vida del estado o empleados, de hecho, de los gobiernos federales y estatales, en el mejor de los casos. Debemos tener presente, como dice Gumersindo de Azcárate, que los municipios no son elementos de la administración, no son esos instrumentos; son entidades naturales, organismos autónomos con personalidad propia, que al estado le toca reconocer y dar condiciones de vida, jamás detentarlas.

4. A esta circunstancia no fue ajeno México, en donde por el interés superior de convertirnos en auténtica nación se incurrió en prácticas centralizadoras que en nuestros días resultaban no sólo obsoletas, sino indignantes y contraproducentes.

5. La campaña presidencial de Miguel de la Madrid como candidato a la Presidencia de la República, permitió recoger en distintos puntos del país, por diversos medios y de mexicanos de características en muchos casos contrarias (políticos, profesionistas, estudiantes, amas de casa, etcétera), el sentir agobiante y desmoralizador de la centralización imperante.

6. Machaconamente, en cada una de las reuniones de campaña, el candidato De la Madrid escuchaba el agobio en que se encontraba el municipio: carente de recursos, ayuno de facultades, impotente ante los gobiernos federal y estatal, desacreditado ante la comunidad y en difícil situación ante el alud de necesidades.

7. En esta circunstancia, en su calidad ya de presidente, Miguel de la Madrid promovió una reforma constitucional al artículo 115, misma que aprobada por el poder constituyente dio vida a un nuevo marco constitucional del municipio mexicano. En el texto aprobado el 3 de febrero de 1983 se fijaron:

- Nuevas atribuciones a los municipios, por lo que hace a servicios públicos.
- Nuevo mecanismo para integrar la hacienda municipal.
- Facultades de coordinación y asociación municipal en la prestación de algunos servicios públicos.
- Facultades municipales en materia de desarrollo urbano.
- Procedimiento claro para los casos de desaparición, suspensión y revocación de los miembros de un ayuntamiento, o de este en su totalidad.
- Base constitucional para legislar en materia de relaciones de trabajo de los servidores municipales.
- Representación de las minorías en todos los ayuntamientos.

8. El paso dado con el nuevo artículo 115, sin lugar a dudas, ha sido el más vigoroso, valiente y progresista, recibido por el municipio en toda su historia en nuestro país. Por una parte acababa con el prurito de que en la Constitución general de la República no era dable extenderse en el tema municipal, por ser parte de la organización político-administrativa de los estados, y por establecer las bases mínimas que permitirían el desarrollo municipal.

9. Sin embargo, no todo estaba resuelto; tenía que vencerse una crisis financiera sin precedente en la historia moderna del país, abatir la resistencia de los gobernadores poco progresistas, contender con los espíritus caciquiles, imbuir en funcionarios federales y estatales que el nuevo municipio podía ser instancia descentralizadora y en los municipales que significaba, en parte, redistribución del poder, pero no soberanía y, por último, buscar mecanismos de capacitación y asesoramiento municipal.

10. El propio Miguel de la Madrid lo señaló en Michoacán diciendo:

...un programa de fortalecimiento municipal tiene necesariamente que contar con diversos instrumentos. Desde luego la acción legislativa, pero a la acción legislativa habrá que agregar acciones administrativas y financieras, planeadas, instrumentos de asistencia técnica e instrumentos de financiamiento.

11. Como medida congruente con el sentir presidencial, la Secretaría de Gobernación creó el Centro Nacional de Estudios Municipales el 3 de mayo de 1984, como órgano administrativo desconcentrado, al considerar que era necesario

...elaborar programas y realizar cursos de capacitación municipal, así como establecer órganos asesores de los servidores públicos municipales para coadyuvar en el buen éxito de su gestión, en cumplimiento del artículo 115 constitucional y de las reformas constitucionales y legales locales, así como de las nuevas necesarias, todo en el ámbito de respeto a la autonomía municipal.

Centros similares fueron creados en las entidades federativas.

12. Estos pasos dados por el gobierno federal y los consiguientes de los poderes locales, dieron lugar al logro del concepto del municipio señalado por el tratadista Adolfo Posada, cuando lo definió diciendo que

el municipio resulta un núcleo de población en un espacio territorial determinado, núcleo o más o menos diseminado, en forma de ciudad, y comprendido en el régimen de una formación o estructura político territorial más amplia, pero que de alguna manera, dirige, gestiona, o cuida sus propios intereses.

13. Se estaba, por tanto, ya en posibilidad de ir formando el nuevo municipio mexicano, el gobierno federal había dado ya sólidos avances y las entidades federativas con mayor o menor vigor lo acompañaban.

14. Gumersindo de Azcárate, en su tratado *Municipalismo y regionalismo*, señala que:

... las libertades locales tienen en su favor el tiempo, la costumbre y el suelo, que son las cosas más resistentes de este mundo; por eso son tan difíciles de vencer, cada día crecen en fuerza; son tanto más duraderas cuanto más han durado; hacen que la misma rutina sirva al progreso, porque la que crea es la rutina de la libertad; se convierten en instinto, penetran en la sangre; se nace en medio de ellas como en una cuna; su existencia nada tiene de ficticio, de extraño, ni de prestado; todos se acomodan a ellas tan naturalmente como cuando respiran y todos aprenden en esta escuela el lenguaje de la libertad, sin sospecharlo.

Ello tiene especial vigencia en Guerrero aun antes de la reforma, pues se hicieron esfuerzos importantes por la vigorización municipal.

15. El estado de Guerrero había sido proclive al vigorizamiento de sus municipios desde la década de los setenta, en que se dio a la tarea de crear un Programa de Fortalecimiento Municipal, mismo que fue robustecido en el gobierno de Alejandro Cervantes Delgado, dándole carácter permanente y creando una Coordinación General que se en-

cargara de llevar a cabo sus programas específicos. Por otra parte, la vocación democrática del Ejecutivo estatal permitió diversas reformas a la Constitución local, que hacían más fácil el quehacer municipal y ensanchaban su espacio político.

16. Adelantándose considerablemente a la reforma del artículo 115, abrió la posibilidad de algunos convenios estado-municipios, como instrumentos de promoción y apoyo. Asimismo se modificó el texto constitucional local, a fin de que los ayuntamientos se incorporaran al poder constituyente, dando su aprobación o no, a los proyectos de reforma.

17. Igualmente cabe señalar que entre los municipalistas notables que ha dado nuestro país, destacan, entre los más valiosos, dos distinguidos guerrerenses: Gustavo Martínez Cabañas y Moisés Ochoa Campos, quienes a través de diversas obras inquietaron sobre el tema y aportaron lúcidas ideas que abonaron el campo para la llegada de la reforma municipal.

18. En ese contexto, había que esperar que en Guerrero cuajara el espíritu del movimiento municipalista sin el deterioro de las relaciones estado-municipio. Una cosa hay que apuntar: en esa entidad existen 75 municipios de muy diversas características políticas, económicas y sociales, y aun étnicas, que daban la razón a quienes pedían una reforma municipal de fondo, pero gradual, que permitiera el acceso a todos los municipios, pero sin violentar su desarrollo y el equilibrio con el propio estado, máxime si consideramos que un solo municipio, el de Acapulco, agrupa al 40% de la población, y tiene un impacto económico mayor al de toda la entidad y una presencia política equivalente.

19. Así, en el *Periódico Oficial* de 31 de enero de 1984 se publicó el decreto 672 por el que se reformó y adicionó la Constitución local, recogiendo casi a la letra lo establecido por el artículo 115 de la Constitución general de la República.

20. También fue creada una nueva Ley Orgánica Municipal, publicada el 7 de febrero de ese mismo año, a fin de hacerla congruente con el texto constitucional. De ambos ordenamientos destacaremos únicamente lo de mayor trascendencia, aquello que pudiera de alguna forma afectar las relaciones estado-municipio.

21. En cuanto a las facultades otorgadas al Ejecutivo, resalta la establecida en la fracción XII del artículo 74, en cuanto a que es atribución del gobernador "ordenar visitas periódicas a los ayuntamientos para investigar irregularidades o indebidos manejos de la hacienda municipal, poniéndolos en conocimiento del Congreso para que éste resuelva lo procedente". Esto se señala también en el artículo 9 de la Ley Orgánica cuando se apunta que el "gobernador del estado vigilará a las au-

toridades municipales en el orden político administrativo para los efectos de la fracción XII del artículo 74 de la Constitución Política local”.

22. En este aspecto, consideramos que el texto viola el espíritu de la autonomía municipal y da pie para que el Ejecutivo local intervenga directamente en la vida municipal, no obstante que esa tarea recae, de acuerdo con el propio texto legal, en los síndicos municipales. En todo caso, hubiese sido más prudente hacer uso de los convenios para que a través de ellos la Contraloría Estatal realizará dichas visitas, tal y como se ha hecho entre la Federación y las entidades federativas.

23. Sin embargo, cabe señalar dos enormes avances en la nueva Constitución local guerrerense en cuanto a minorar las facultades del Ejecutivo en beneficio de los ayuntamientos, como son las establecidas en las fracciones XIII y XIV del propio artículo 74, que a la letra dice:

XIII. Opinar ante el Congreso del estado, cuando así lo estime conveniente, acerca de la suspensión o desaparición de los ayuntamientos o de la revocación del mandato a alguno de sus miembros, de conformidad con lo establecido en la fracción XXVI del artículo 47 de esta Constitución.

XIV. A falta definitiva de algún miembro de los ayuntamientos por causa grave o de fuerza mayor, en el caso de que el suplente no pueda entrar en funciones, el Ejecutivo del estado podrá emitir su opinión al Congreso o a la Comisión Permanente respecto de quién lo sustituya.

24. Ambas fracciones, congruentes con el procedimiento establecido en las constituciones general y local restringen la atribución del Ejecutivo a una simple opinión, plausible esto toda vez que en el pasado los gobernadores libremente removían de sus cargos a los miembros de los ayuntamientos. Con el texto actual ello es imposible.

25. Por lo que hace a las atribuciones reservadas al Congreso y que repercuten en la vida municipal en forma más o menos acentuada, tenemos las establecidas en las fracciones V, XI, XIII, XV, XXI, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXXVII, XL y XLIII del artículo 47 de la Constitución Política del estado, que dan lineamientos en unos casos en cuanto a su ordenamiento jurídico, en otros por lo que hace a su hacienda, en otros más respecto a las elecciones municipales, así como a la libre disposición de su patrimonio, y por último las relacionadas con las facultades para suspender o declarar desaparecidos ayuntamientos y supender o revocar el mandato de cualquiera de sus miembros.

26. Las tres primeras fracciones mencionadas se encontraban ya en texto anterior de la Constitución y dan facultades al Congreso para

legislar sobre el municipio libre, instituir tribunales de lo contencioso administrativo y establecer ordenamientos en materia de división territorial a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades o aumentar y disminuir sus territorios. De la lectura de estos preceptos se desprende claramente que la organización municipal, su ámbito de acción y acceso a la justicia administrativa en los municipios, se encuentra en manos, adecuadamente, de la legislatura.

27. La atribución contenida en la fracción XV, fue modificada en el nuevo texto constitucional para hacerla congruente con el artículo 115 de la carta federal, concretamente con la fracción IV, inciso c, último párrafo, que señala que los ayuntamientos aprobarán sus presupuestos de egresos y ya no las legislaturas. Ahora se concreta el Congreso a aprobar las leyes de ingresos y a revisar sus cuentas públicas.

28. La fracción XXI, también de nuevo cuño, apunta los casos en que el Congreso deberá convocar a elecciones extraordinarias de los ayuntamientos, relacionándose también con lo dispuesto por el artículo 115. Éstas se dan cuando no se hubiere podido verificar la elección en el periodo correspondiente, cuando la elección hubiere sido declarada nula y cuando no hubieren concurrido los miembros necesarios para su instalación. La fracción XXV, por su parte, corresponde a la XXIV de la Constitución anterior y se refiere a la atribución congresional de calificar las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos y la asignación de regidores de representación proporcional.

29. Las fracciones XXVI, XXVII y XXVIII dan nuevas atribuciones al Congreso, acordes a lo dispuesto por el 115. Así, la XXVI se refiere a la facultad de suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido y de suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, y establece el procedimiento ajustándolo a lo dispuesto en la Constitución federal. La XXVII hace referencia al régimen de suplencias y al concejo municipal, y la XXVIII contiene una innovación en cuanto a la carta magna, al incluir la figura de un "concejo municipal provisional" que actuará hasta en tanto toma posesión el ayuntamiento en caso de nuevas elecciones.

30. La atribución contenida en la fracción XXIX ya existía en el texto anterior; se refiere a la competencia del Congreso para resolver las licencias o renunciaciones por causas graves de los integrantes de los ayuntamientos. La fracción XXXVII concede facultades para recibir denuncias en contra de los miembros de un ayuntamiento, relacionándose directamente con lo dispuesto en el título de "Responsabilidades de los servidores públicos".

31. La fracción XXXVIII le permite autorizar a los ayuntamientos

la enajenación, donación y permuta de inmuebles que formen parte del patrimonio del municipio. La XL da facultades al Congreso para expedir las leyes del trabajo a que hace referencia el artículo 115 de la Constitución federal y, por último, la XLIII le otorga atribuciones para establecer en favor de los municipios las contribuciones, rendimientos de los bienes que les pertenezcan y otros ingresos que a su juicio deban incorporar a su patrimonio.

32. Como ha quedado establecido a lo largo de esta exposición, la autonomía política y económica de los municipios ha quedado en manos, en mucho, del Congreso local, por lo que del correcto ejercicio de sus atribuciones cabe esperar un municipio más sano y con mayor capacidad de desarrollo.

33. Resulta claro lo anterior toda vez que han quedado fijados una serie de controles legislativos que necesariamente sujetan a las municipalidades y que en algunos casos pudieran ser causas demasiado estrechas para su pleno desarrollo.

34. El recuento, a manera de síntesis, pudiera fijar los siguientes controles:

— Legislar sobre el municipio libre sujetándose a lo establecido por el artículo 115. Esto, aun cuando en nuestro sistema de derecho es correcto, en ocasiones se presta para hacer interpretaciones que no siempre se ajustan al texto federal.

— Legislar en materia de división territorial del estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades.

— Aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.

— Calificar las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos y la asignación de regidores de representación proporcional.

— Recibir las denuncias en contra de los miembros de los ayuntamientos, procediendo en los términos establecidos en el aparato correspondiente a las responsabilidades de los servidores públicos.

— Autorizar a los ayuntamientos para enajenar, donar o permutar inmuebles que formen parte del patrimonio del municipio.

— Suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.

— Ratificar el nombramiento de un concejo provisional municipal, hecho por el Ejecutivo, para que con carácter definitivo, cubra el término legal que correspondería al ayuntamiento que debió ser electo.

35. De todo lo anterior se desprende la grave responsabilidad que recae en la legislatura, pues del buen uso de esas atribuciones depende

en gran parte el éxito de la gestión municipal, su estabilidad y adecuado desarrollo; por el contrario, de no ser así se corre el peligro de que un Congreso complaciente a las sugerencias del Ejecutivo o simplemente torpe, impida notablemente la actividad de los ayuntamientos, orillándolos al fracaso. En todo caso, hay que recordar que las normas jurídicas son tan buenas como lo son quienes las aplican.

36. Cabe, por último, señalar la inadecuada interpretación del texto constitucional hecha en el artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal de 7 de febrero, por el cual se establece que "por ser de interés público, y necesario por tanto, los servicios de seguridad pública y tránsito, éstos serán prestados con el concurso del estado. Para tal efecto, este celebrará los convenios respectivos con los municipios...".

37. Como se ve en el párrafo anterior, en forma imperativa se constriñe la prestación de los servicios de seguridad pública y tránsito al concurso del estado de manera obligada, pretendiendo además dar una forma legítima al añadir que deberán firmarse los convenios respectivos. Lo anterior constituye un absurdo que acaba con la naturaleza propia de los convenios. Es, en síntesis, una muy desafortunada alternativa que viola el texto constitucional.

38. Por último, el mismo texto legal, siguiendo con el desatino mencionado, señala en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 50, que el gobernador ejercerá el mando inmediato de los cuerpos de policía y tránsito en la entidad, salvo en la capital del estado, por conducto de los presidentes municipales.

39. Cabe hacer una reflexión final: en Guerrero la reforma municipal, si bien ha restado atribuciones al estado para entregárselas a los municipios, no ha roto el equilibrio de poder, toda vez que por medio de los poderes Ejecutivo y Legislativo se han reservado importantes facultades de tutela y control, llegándose en algunos casos al exceso, como lo dejamos apuntado; sin embargo, se requiere un esfuerzo sostenido y gradual que permita a los municipios irse vigorizando con los nuevos textos legislativos hasta lograr un adecuado equilibrio entre los mismos.