



La naturaleza jurídica del Municipio en el sistema federal mexicano y su función en el contexto global

Con una referencia especial al marco constitucional de Coahuila

XAVIER DÍEZ DE URDANIVIA*

INTRODUCCIÓN

Paradójicamente, mientras el mundo irrumpe hacia el interior de los sistemas sociopolíticos parcelados en los estados territoriales a lo largo de más de tres siglos y en tanto que ellos a la par se vuelcan hacia las esferas globales sin parar mientes en las fronteras y límites, los temas municipales recobran vigor y se hacen hoy presentes, con más fuerza quizás que nunca.

Ese fenómeno es generalizado y no es ajeno a la crisis paradigmática que ha producido la revolución tecnológica del siglo XX respecto de las instituciones políticas, jurídicas y sociales modernas y contemporáneas. En México, hace ya algunos lustros que la atención se ha enfocado hacia la institución de manera enfática, especialmente desde la enmienda al artículo 115 de la Constitución general que impulsara, en 1983, el Presidente de la Madrid.

Por infortunio, a pesar de esa renovada presencia en el debate, las aportaciones predominantes no han producido, a mi juicio, sino mayor confusión que la imperante antes del mismo. Eso es así, según me parece, porque los afanes reduccionistas, las presiones estandarizantes provenientes del exterior y los aparentes empeños —simplistas, de corto horizonte y lamentablemente fallidos— por incrementar la eficiencia de la gestión pública a costa de la realidad jurídica misma, han conseguido que se pierda la visión de conjunto y la función integral de los sistemas político y jurídico, así como —lo que se siente mayormente ausente— la de cada uno de sus componentes elementales.

Por eso estimo imprescindible recuperar la esencia primigenia de la entidad municipal, para poder retomar un rumbo estratégico viable, especialmente ahora que los empeños de buena parte del ambiente político parecen estar enfilados a una reforma del estado

* Doctor en Derecho; Maestro en Administración Pública; profesor de Derecho Constitucional, de Teoría Política y de Teoría del Estado en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila y en la Universidad Autónoma del Noreste.

mexicano; de otra suerte, a mi juicio se verá perdido el esfuerzo en la confusión de los procesos internos y globales.

Retomar el sentido sustancial del pacto federal mexicano y el papel que en él se asigna —más claramente en el texto original de lo que a partir de la mencionada reforma se suele hacer desde las esferas oficiales y en buena parte de las académicas— al Municipio, es entonces un imperativo metodológico sustancial. Un análisis apenas somero, pero sistemáticamente integrado, de la Constitución vigente, puede dar buena luz en ese propósito.

Conviene, además y a manera de ilustración muy gráfica, efectuar un análisis de las reformas que sobre el tema fueron introducidas en la Constitución de Coahuila apenas en marzo del año 2001.

Por último, en aras del escenario mundial globalizado, sería imperdonable soslayar una realidad palmaria: la globalidad impone una revisión de la integración sistémica integral de las comunidades básicas e intermedias en el todo suprasistémico. Por eso no basta afirmar —como es común que se aborde metafóricamente el problema— que el Municipio es la célula básica del organismo estatal. En realidad lo es de una comunidad mucho más compleja y amplia, pero la cuestión no es reconocerlo, sino dilucidar el papel que juega, diferenciadamente, en la composición de los tejidos, órganos y organismos que integran la basta comunidad mundial.

Es así que el ensayo presente se propone demostrar la tesis de que el texto constitucional mexicano, bien leído y reflexivamente analizado, conduce a una conclusión muy diversa, diametralmente opuesta casi, a la que ha cobrado mayor generalidad, sobre todo a partir de los tiempos en que se puso en boga, desde los Estados Unidos, esa corriente que quiso llamarse *nuevo federalismo* y hoy se conoce más bien —ya sin el recato de algún pudor respetuoso de los orígenes federales de ese país— como *relaciones intergubernamentales*.

También, concomitantemente, pretende mostrar cómo es que una doctrina asimilada de manera precipitadamente irreflexiva, puede conducir a los absurdos normativos de que dan muestra las enmiendas coahuilenses citadas.

Por último, esboza la necesidad de integrar los extremos global y local de la nueva realidad mundial, así como algunas ideas que se han estimado idóneas para lograr esa compatibilización.

BREVE SEMBLANZA DE LA ESENCIA FEDERATIVA Y DE SUS INTERPRETACIONES MÁS RELEVANTES RESPECTO DEL TEMA MUNICIPAL

Conviene recordar que el modelo contemporáneo de integración federal responde a la búsqueda pragmática, por las trece colonias británicas norteamericanas, de un diseño constitucional que les permitiera unirse para fortalecerse, sin perder la identidad y los espacios que para cada una de ellas habían alcanzado con su independencia. No fue en

modelos teóricos preconcebidos que se basaron para, finalmente, dar en la aplicación de la que Daniel Elazar denomina *idea federativa*.

Las diferentes doctrinas sobre la materia surgieron después y han evolucionado conforme se ha presentado la necesidad de buscar explicaciones de tan complejo sistema. Por eso no debe extrañar a nadie que sus contornos teóricos hayan tenido su origen en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia estadounidense, que tanto le debe a John Marshall, que la presidió por más de treinta y cuatro años, precisamente cuando ese país estaba en el trance de consolidar su estructura independiente.

Desde principios del siglo XIX, los teóricos se mostraron contestes en identificar como “dual” al modelo, habida cuenta de que reconocían en él dos componentes elementales: de una parte, el correspondiente a cada uno de los estados independientes y soberanos en que se convirtieron las trece colonias, y de otra, el ámbito “federal” correspondiente al gobierno que crearon para ocuparse de los asuntos que quisieron hacer comunes. Sólo después de transcurrida una centuria fue, y sobre todo por razones políticas, que surgió la doctrina del “federalismo cooperativo”, y con ella hizo su aparición en la escena ese que hoy se insiste en ver como un tercer interlocutor en la fórmula: el Municipio.

John Kincaid ha explicado claramente y con precisión el fenómeno, y para hacerlo parte de la identificación de tres etapas en la evolución del federalismo estadounidense, a las que denomina *federalismo constitucional* —que corresponde al clásico o dual, referido en el párrafo precedente— el *federalismo cooperativo* y, finalmente, el que él llama *federalismo coactivo*, que como se verá no es otra cosa que la realidad que se oculta tras la fachada de un generalizadamente mal entendido *federalismo cooperativo*.¹

Para mejor entender las raíces del proceso, Kincaid se remonta a los inicios del siglo XX, tiempo en el que, en el seno de la praxis política estadounidense, emergieron reformistas cuya insistencia se concentró en la necesidad de que el gobierno general fuera en verdad un gobierno *nacional*, que asumiera sin cortapisas la responsabilidad de resolver los problemas públicos, concebidos como un todo indisoluble.

Una parte importante de las nuevas demandas estaba cifrada, según el análisis que Kincaid hace de la época, en el hecho de que el poder que las grandes corporaciones industriales y los grupos formados por ellas habían acumulado, sometía al poder público a presiones que ponían en entredicho su capacidad de enfrentar con buen éxito los requerimientos populares y amenazaban ya entonces a las instituciones democráticas, puesto que los poderes públicos de los estados federados parecían incapaces de confrontar las consecuencias del crecimiento de los grandes negocios interestatales, o carecían de voluntad para hacerlo, con lo que los derechos de la clase trabajadora frente al embate de los *barones salteadores corporativos* —así los llama Kincaid—, que aprovechaban en su

¹ KINCAID, John. “From Constitutional to Coercive Federalism in American Intergovernmental Relations”. Ponencia presentada en el Coloquio sobre Federalismo; Oaxaca, México; 1996.

favor los vacíos que dejaba en el marco jurídico la tradicional apreciación de los alcances atribuidos al sistema distributivo de competencias, según la interpretación clásica del federalismo.

Esa primera reacción de los autonombrados *progresistas* condujo a tres cambios básicos en la Constitución estadounidense entre los años de 1913 y 1920:

- a) El otorgamiento expreso a la Unión de competencia para establecer, recaudar y administrar impuestos al ingreso, mediante la adopción de la decimosexta enmienda constitucional, en 1913;
- b) La adopción del principio de elección popular directa de los senadores —que hasta entonces eran designados por los estados— mediante la decimoséptima enmienda, en el mismo año que la anterior, y
- c) La incorporación del sufragio femenino, que tuvo lugar en 1920 a través de la vigésima enmienda constitucional.

Sobre esa plataforma y después de la gran depresión de 1929, Franklin D. Roosevelt pudo instaurar el *New Deal*, que tendía al fortalecimiento del poder federal, basado en la estrategia de debilitar las fuerzas y cacicazgos locales y regionales valiéndose, entre otras medidas, del fortalecimiento de las administraciones locales —o municipales— y procurando su apoyo y alianza. Por eso el esmero en agregar esa instancia, como un *tercer socio*, en el esquema federativo. Los apoyos financieros federales a los programas locales fueron una poderosa arma que empleó el gobierno de Roosevelt para alcanzar ese fin, práctica que también suele emplearse por otros gobiernos más cercanos a nuestro entorno.

La imprescindible preeminencia del poder federal sobre los locales en ese esquema, sin embargo, no tenía cabida en el marco constitucional, que debió ser reinterpretado, como finalmente ocurrió en la resolución del caso *Testa v. Katt*, en la que se llevan las cosas al extremo de considerar, con base en el principio de la *supremacía nacional* (que en realidad es *supremacía de la Constitución general*), que ella dejaba entender una necesariamente mayor jerarquía político-jurídica del Gobierno de la Unión, bajo cuya égida es que debía darse la *cooperación* que habría de sustituir a la *competencia* hasta entonces imperante. Fue entonces que se introdujo, por primera vez, la idea de *niveles de gobierno*, colocándose en el primer plano el federal —por supuesto— y en el segundo cada uno de los estatales, seguidos en el tercero por los *nuevos socios* locales, cuya alianza política se hacía imprescindible.

Lo que en realidad produjo esa doctrina fue una centralización exacerbada de atribuciones, forzosamente interpretadas como constitucionales, neutralizando con ello la sustancial caracterización del ideal federativo, llegándose al extremo, inadmisibles del todo, de considerar jurídicamente válido el sometimiento de los funcionarios de los estados a las órdenes del gobierno de la Unión, so pena, incluso, de la destitución en caso de desaca-

to. De esa manera, el atractivo y aparentemente digno de encomio *federalismo cooperativo* transitó hacia esa nueva concepción que Kincaid identifica como *federalismo coactivo*, que no es otra cosa que aquél mismo, mostrando su verdadera cara.

EL MUNICIPIO EN EL MARCO FEDERAL MEXICANO

El modelo adoptado por quienes diseñaron las enmiendas de 1983 a la Constitución mexicana —y desde luego, por quien las impulsó— fue precisamente ese que ha quedado descrito. Con ello dio pie más tarde a un grado mayor todavía en el avance hacia una mayor centralización del poder en el gobierno central bajo la denominación de *nuevo federalismo*.

A diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos, la hegemonía política mexicana permitió pasar de soslayo frente a todos los riesgos y desgastes que implica una interpretación jurisdiccional como la que ocurrió allá. En México simplemente se enmendaba la Constitución. Así ocurrió en 1983 y volvió a ocurrir en 1999; así ocurriría más tarde.

Hoy, el artículo 115 de esa ley suprema se reconoce como el “artículo del Municipio”, a pesar de que el título en que se encuentra inserto —el Quinto— se denomina “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal” y originalmente sólo “De los Estados de la Federación”. Es así, incluso, a pesar de que el encabezado del artículo se dedica precisamente a la forma de gobierno que ellos deberán adoptar, a partir de lo cuál el reformador constitucional, casi en un acto de taumaturgia, desvió el cauce original para llevarlo a donde ahora llega.

Por eso, iniciar esta reflexión a partir del texto constitucional primigenio parece ser un imperativo inexcusable. En lo conducente, ese texto decía:

“Art. 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

“1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

“2. 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 a las necesidades municipales.

“3. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

“El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

“Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

“La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

“Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

“Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

“a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

“b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos años del periodo.

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

“El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los estados cuyas poblaciones sean superiores a esta última cifra.

“Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

“Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

Se ha optado por la transcripción completa para destacar cómo era que el original artículo era claramente un dispositivo límite para los estados en el marco del pacto federal, sin imposiciones para su régimen interior de más taxativas que las indispensables para preservar los principios republicanos y democráticos presentes en las bases fundantes del estado mexicano desde su nacimiento mismo. Nunca se pretendió, como es palmario, instituir al Municipio como un tercer orden de gobierno, y menos aún como un *tercer nivel*.

Es evidente que en el tema fue pasado por alto el entorno sistémico constitucional, error en el que no debe incurrir el intérprete, como lo hizo el reformador, por lo que no deben perderse de vista las disposiciones fundamentales del poder público —la *soberanía*— y su organización a partir de una distribución de potestades entre el gobierno de la Unión y los estados, que respecto de su régimen interior conservan las atribuciones correspondientes a la soberanía de sus pueblos, que con los de todos, conjugan el de México, uno y diferenciado, unidos todos, pero no unificados.

Pareciera que en el proceso hubo prevalecido el gran peso de la tradición románica, reforzada además por la francesa —de corte simétrico, uniforme y centralizador, tan cara a los precursores de nuestro derecho administrativo del siglo XX— lo que ha dado en configurar, a partir del texto constitucional, una entidad reconocida por el derecho como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados aglutinados en la federación mexicana, lo que ha inducido a pensar erróneamente que también lo es de dicha federación.

Contiene hoy el artículo 115 de la Constitución de la República una serie de disposiciones según las cuales el Municipio aparece como una comunidad organizada jurídicamente y dotada de autonomía funcional y política, para actuar libremente en el ámbito territorial que demarca su espacio de competencia.

No es, ni con mucho, una autonomía plena, pues a pesar de que le es conferida por la propia Constitución, está acotada por límites normativos que restringen su ámbito de operación: nótese como es que carece de potestades legislativas y jurisdiccionales, en sentido estricto, que le sean propias, razón suficiente para percibir el acotamiento del rango de poder público que ha sido puesto a su cargo.

Además, en sentido estricto y tras una interpretación *a contrarii*, la Constitución general lo inserta, en este nivel de agregación sí, como un nivel sometido al gobierno de cada entidad federativa (en la más correcta acepción del término, es decir, comprendiendo el complejo de potestades legislativas, ejecutivas y judiciales que son atributo de la soberanía), pues no sólo sujeta su acción a las leyes internas de los estados, sino también a la autoridad superior del gobierno estatal —no del Poder Ejecutivo, sino en conjunto— pues cuando dispone que *cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado*, parece supeditarlo, *sin intermediaciones*, al gobierno de la entidad.

Este sentido interpretativo se ve reforzado, por ejemplo, cuando se constata que la facultad de que gozan los ayuntamientos para expedir bandos y reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en sus “jurisdicciones”, está supeditada a las bases normativas que al efecto establezcan las *legislaturas de los estados*, también por el hecho de que su autonomía hacendaria se ciñe a la administración libre de su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan —lo que es congruente con su calidad de personas morales titulares *per se* de derechos patrimoniales— así como de las contribuciones y otros ingresos que establezcan a su favor —otra vez, como no podía ser de otro modo— *las legislaturas locales*, a quienes les corresponde, además, aprobar las correspondientes leyes de ingresos y la revisión de sus cuentas públicas.

En el marco de la reflexión en curso, creo que puede afirmarse que el Municipio es una colectividad territorial relativamente autónoma, descentralizada administrativa, finan-

ciera y políticamente, pero circunscrita en la estructura jurídico-administrativa de cada estado y sometida por tanto al régimen jurídico unitario.

Dicho de otra manera, los estados federados en nuestro país tienen la forma de repúblicas unitarias o centrales, cuya división territorial y su organización política y administrativa está basada en demarcaciones municipales sujetas al régimen interior que es propio de cada uno de ellos, en tanto que, para efectos externos, esos estados unitarios se aglutinan en una configuración federal caracterizada por ser, como toda federación, un régimen en el que coexisten dos básicas autonomías complementarias entre las que se ha repartido el ejercicio de potestades derivadas de la soberanía: la unión federal y cada uno de los estados federados. Por eso se afirma que el Municipio no es propiamente base de nuestro régimen federal, ni es parte en el pacto que le dio origen.

En cambio, es una parte fundamental en la estructura interna de las entidades federadas y por ello se yergue como un factor primordial para el desarrollo de ellas.

En consecuencia, iniciar el análisis desde el principio no estorba y mucho puede ayudar. En ese orden de ideas, recuérdese que es la base social del Estado, la que llamamos "pueblo", quien reconoce y adopta una estructura federal, en la que el ejercicio del poder soberano es conferido a las instituciones que, de manera compleja, están previstas en la Constitución, cuyos artículos 40 y 41, en su primer párrafo, disponen lo siguiente:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Es de inferirse, vistos con el cuidado debido los textos transcritos, que el poder supremo se conserva en titularidad por el pueblo, quien sólo para su ejercicio lo descompone en funciones que distribuye, según lo establece en la propia Constitución, entre dos esferas básicas: la que le asigna de manera expresa al gobierno de la Unión y la que reserva para los estatales respecto de sus regímenes interiores, en los que sin duda cabe la entidad municipal.

Sin perder de vista la incuestionable supremacía de la Constitución general —más aún, con apoyo en ella— es necesario considerar que los límites impuestos a los estados en la materia, contenidos primordialmente en el artículo 115, no incluyen la conculcación del derecho a regir sus estructuras y funciones internas.

Por eso, independientemente de la amplitud del catálogo de atribuciones mínimas con que es dotada la autoridad municipal en ese artículo, es de destacarse cómo dispone que los estados, al ejercer la soberanía popular en el interior de ellos, siempre lo harán “teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre”. Es decir, el Municipio será una entidad básica *de los estados*, no *de la “federación”*.

Aunque parezca sutil esa diferencia, no es irrelevante y aún puede ser de gran trascendencia, puesto que, al momento de establecer mecanismos de coordinación y control entre los órdenes del pacto federal, las partes serán, nada más, los estados y la impropiamente llamada “Federación”², no los municipios, si se quiere ser congruente con lo pactado.

Contribuye también a la confusión la inadecuada —en mi concepto— denominación “gobierno”, que de manera generalizada suele emplearse para hacer referencia al Poder Ejecutivo y su aparato auxiliar, cuando debiera incluirse en ella también a los poderes Legislativo y Judicial, por lo que emplearla en referencia a los ayuntamientos —como lo hace la Constitución desde las reformas de 1999— es impropio a mi juicio y configura, aunque en una medida menos relevante, una adicional aportación de equivocidad al tema.

EL MUNICIPIO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DE COAHUILA

El 20 de marzo de 2001 se publicó en el periódico oficial del Estado un extensísimo “título sexto” al texto constitucional, que se intitula “El Municipio libre”. Lo conforman sólo dos capítulos, pero el segundo se subdivide en varias secciones y dos “apartados”, en los que se desarrolla una tan prolija como meticulosa regulación, cuyo nivel de detalle se antoja inadecuado para un cuerpo constitucional y es más propio de un cuerpo reglamentario. No lo es siquiera de un nivel de ley reglamentaria.

A decir verdad, ese título ofrece materia para un extensísimo análisis crítico, que los límites del presente ensayo no admiten, aunque no pueda pasarse por alto, cuando menos, la disección del primero de sus capítulos, que contiene lo que se quiso establecer como “Bases Fundamentales”.

Para la más pronta referencia, se transcribe su articulado:

“Artículo 158-A. El Municipio libre es la base fundamental para la organización territorial, política y administrativa del Estado.

“Los elementos que conforman el Municipio libre son: su población, su territorio, la organización y el funcionamiento de sus órganos de gobierno y su hacienda. La ley establecerá las normas fundamentales para que cada Ayuntamiento reglamente los elementos de su Muni-

² En estricto sentido, el término “Federación” corresponde a la unión de los estados, no a la instancia constituida por ellos para ocuparse de los asuntos comunes, es decir, el “Gobierno de la Unión”.

cipio, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.

“Artículo 158-B. El Municipio libre es un orden constitucional de gobierno natural y autónomo, con personalidad jurídica plena y patrimonio propio.

“Artículo 158-C. La autonomía del Municipio libre se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de su competencia municipal y sin interferencia de otros poderes.

“Artículo 158-D. El Municipalismo Cooperativo e Interdependiente se instituye en el régimen interior del Estado como la fórmula política, orgánica y funcional, para que los gobiernos estatal y municipal actúen, bajo el principio de fidelidad municipal, de manera constructiva, corresponsable y armónicamente en el desempeño de sus funciones exclusivas, concurrentes o coincidentes.

“Artículo 158-E. Los principios de fidelidad estatal y municipal tienen por objeto consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua entre los gobiernos del estado y de los municipios y de entre éstos con los organismos públicos autónomos, a favor del desarrollo democrático del estado, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural de la comunidad.

“Los gobiernos estatal y municipal y los organismos públicos autónomos, en la esfera de sus competencias, deberán actuar bajo los lineamientos señalados, a fin de mantener con la federación y con las entidades federativas una relación cooperativa e interdependiente, bajo el principio de fidelidad federal.

“Estos principios están vinculados directamente con los valores, principios y bases previstas en esta Constitución y demás leyes aplicables, bajo el Estado humanista, social y democrático de Derecho”.

En general, el cuerpo todo de las enmiendas introducidas denota un afán de innovación que no toma en cuenta la imprescindible nota de claridad en los textos normativos —especialmente si del constitucional se trata— y se ve imbuida de una serie inconexa de perspectivas teóricas, lamentablemente mal comprendidas e internamente incongruentes.

Así lo demuestra una lectura apenas superficial del artículo 158-D. Aparentemente insuflado por la engañosa filosofía de la doctrina federal “cooperativista”, en el que se plasma un verdadero galimatías imposible de ser comprendido, que abre la puerta a interpretaciones de la más diversa índole, en detrimento de la función básica de las normas orgánicas, que no es otra que la de reducir la basta complejidad social para hacerla manejable con eficiencia, especialmente cuando introduce conceptos tan vagos, imprecisos y subjetivamente etéreos como es el de “fidelidad municipal” ¿Qué se quiere entender por ello? Sin definir el concepto, le es asignado un concepto cuyas bondades teóricas difícilmente pueden discutirse, pero que no pasan de ser una declaración difusa de buenas intenciones, porque no contienen directivas de acción concretas en función del ejercicio de las atribuciones —y los límites para su ejercicio— de los órdenes previstos.

¿Quién velará por la observancia de ese precepto? ¿Las instancias estatales, las municipales? ¿Es previsible que, entre estas últimas, puedan ser vistas sin autoindulgencia las

infracciones? Y, en el contexto general ¿cómo subsanar la falta de solidaridad que parece implicar ese principio de “fidelidad”? El texto plantea interrogantes de difícil respuesta, aun cuando se prevea que la legislación reglamentaria lo desarrolle, porque en tal caso se haría nugatoria la exacerbada autonomía municipal que en otra parte se consagra, al establecer una “interdependencia” operativa que no deja de ser ilusoria.

Otra muestra de lo que se afirma está en la caracterización que hace de la entidad municipal en el artículo 158-B como *orden constitucional de gobierno natural y autónomo*, pues pierde de vista que órdenes de gobierno naturales no existen, pues todos son artificios creados por las sociedades, conforme a su propia cultura y rasgos característicos. Si, en cambio, fuera cierto lo que ese artículo enuncia ¿cómo será posible *crear, fusionar y suprimir* municipios, según atribuye el 158-J a la legislatura local?

Más grave es todavía lo que asienta el artículo 158-N, pues al asentar que “el Municipio libre tiene un ámbito de competencia exclusiva y distinta a los gobiernos federal o estatal, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y demás leyes aplicables”, lo ubica plenamente en un plano de privilegio que no es compaginable con la Constitución general, aun con los excesos en que las reformas de 1983 incurren. Corta quedó por lo visto aquella definición que el artículo 158-C, cuyo texto lo equipara a los otros *poderes* del Estado.

Va más lejos todavía la incongruencia de las adiciones con la propia Constitución reformada y con la de la República, pues el mismo artículo, en su tercer párrafo, dispone que: “Los gobiernos municipales, en la esfera de su competencia y de conformidad con las disposiciones aplicables, mantendrán con las partes integrantes de la Federación una relación de respeto y de colaboración mutua para el desarrollo político, económico, social y cultural del país. Los municipios ejercerán de manera coordinada, en los términos de las disposiciones aplicables, las facultades coincidentes o concurrentes con la Federación o el Estado”.

Es decir, más allá de cualquier previsión sensata, no sólo implanta de lleno al Municipio, *per se* y a plenitud, en el pacto federal, sino que le confiere facultades “coincidentes o concurrentes” con el estado y con la “Federación”, lo que conduce a la cuestión de si los términos que se emplean —coincidentes o concurrentes— se usan como sinónimos —lo que sería un grave yerro de dogmática constitucional— o con significados diferentes, que en todo caso debieron ser explícitamente previstos.

Una breve digresión se impone en este punto, porque el empleo de esos términos evoca inevitablemente el uso que de ellos hacen algunas constituciones, principalmente europeas, para distinguir entre tres —no dos— tipos de atribuciones en los regímenes federales: las exclusivas de cada orden —estatal y federal— que suelen enunciarse bajo la fórmula de *facultades expresas y residuales*; las *coincidentes*, que corresponden a las que en nuestra tradición se conocen como *concurrentes*, implicando que ambos órdenes —el federal y cada uno de las estatales— pueden ejercerlas sin exclusividad ni exclusión algu-

nas y, finalmente, las que en esos regímenes son llamadas *concurrentes* y que nada tienen que ver con las homófonas de nosotros, sino que consisten en facultades que conforme a la respectiva Constitución corresponde ejercer a alguno de los dos órdenes, pero permite que el otro la ejerza en tanto el titular primario no haga uso de ella. El último tipo de atribuciones, cuya idea no deja de ser sugerente, no están sin embargo previstas por la Constitución general y es por lo tanto inconducente que la estatal lo haga.

Por otra parte, prevén las reformas la posibilidad de “delegar” en los municipios funciones estatales (y federales) olvidando que se delega a un órgano jerárquicamente sometido, no a uno autónomo y menos aún si se trata de una rama distinta del poder público.

En fin, que los detalles abundan, pero lo destacable, *grosso modo*, es que la regulación establecida adolece de graves defectos técnicos, pero ninguno tan grave y trascendente como el que radica en la impropia conceptualización del Municipio y su papel en el sistema constitucional, en sus grados local y general.

Ya se verá en el apartado siguiente, que quiere bosquejar una perspectiva de grandes rasgos respecto de la dimensión “glocal”, que se refiere a la necesaria integración, gradual y poliárquica, de los sistemas mundiales —político, económico, jurídico— en cuyos extremos están, a veces con apariencia de oposición, los extremos global y local, de cuya síntesis deriva el término que cada vez más generalizadamente se utiliza para referirse al fenómeno.

LA INTEGRACIÓN SISTÉMICA DE LAS COMUNIDADES BÁSICAS EN EL CONTEXTO GLOBAL

La perspectiva del Municipio como entidad básica de la organización político-administrativa de todas las sociedades del mundo, es riquísima y muy prometedora.

El valor político, sociológico, económico y cultural de su desarrollo es incalculable, en todo el mundo —igual en países federales que unitarios o regionalizados— especialmente en esta época que, paradójicamente, se distingue por la globalización económica, pero también por el resurgimiento de los nacionalismos y los valores locales.

Con un enfoque basado en esa teoría integral de los sistemas sociales puede entenderse mejor la importancia del concurso que en el orden mundial tienen las que pueden ser denominadas *comunidades básicas* (o sistemas sociales básicos, más propiamente, entre ellas el Municipio) identificadas con aquellas en que la comunicación tiene lugar de manera más directa e inmediata, tanto como el que les corresponde a las que permiten la comunicación entre ellas, hasta llegar al ámbito *total* de la globalidad. De ninguna puede prescindirse, especialmente si se pretende abarcar un concepto apto para adecuar la concepción del mundo a su configuración real en esta era poscontemporánea.

En consonancia con esa manera de ver las cosas, Manuel Castells y Jordi Borja, sostienen que “las transformaciones históricas en curso no se limitan a los ámbitos tecnológico y económico: afectan también a la cultura, a la comunicación y a las instituciones

políticas, en un sistema interdependiente de relaciones sociales. Por ser ésta la trama en la que operan las ciudades y sus gobiernos es necesario apuntar las tendencias más importantes en dichas esferas de la sociedad”.³

Desde su perspectiva de especialistas en comunicación digital hipertextual, estos últimos autores reconocen que la personalización e interactividad que permiten la nueva tecnología de la información abre camino a “medios de comunicación individualizados, segmentados, focalizados [sic] a audiencias específicas, aunque su producción y control tecnológico y financiero siga teniendo características globales. No vivimos en una aldea global, sino en chalecitos individuales más o menos adosados, globalmente producidos y distribuidos [...] Junto a ello, el extraordinario desarrollo de Internet está multiplicando las fuentes de información e intercambio horizontal, aunque todavía restringido a una élite mundial de unos treinta millones de personas. Lo más relevante, por el momento, es que la amplitud y flexibilidad del nuevo sistema de comunicación ha aumentado su capacidad de absorción de todo tipo de expresiones culturales, sociales y políticas, en un universo digital electrónicamente comunicado y difundido”.⁴

Sostienen además que, dado que la cultura es básicamente un sistema de comunicación y que la sociedad cada vez más está organizada en torno a la producción, distribución y manejo de símbolos, la política también se ha visto afectada por ese hecho y, por ende, sobre todo en las sociedades que responden al modelo occidental de democracia liberal, el simbolismo en la política ha cobrado gran relevancia. Eso significa que todo mensaje político debe generar símbolos capaces de recibir apoyo. Dicen que “la política de la sociedad de la información es comunicación simbólica expresada conflictualmente en el espacio mediático”,⁵ de donde infieren que el mundo ha entrado en un nuevo tipo de sociedad “en la que la base material está hecha de flujos, en la que el poder y la riqueza están organizados en redes globales por [las] que circulan flujos de información” asimétricos, que expresan relaciones de poder, aunque sostienen que “aún más importante que los flujos de poder es el poder de los flujos: los flujos financieros, los flujos de tecnología, los flujos de creación de imagen, los flujos de información”. Esos flujos, además, como ya se ha constatado, están fuera del control, para todo efecto relevante, de gobiernos, gobernantes y dirigentes económicos y políticos en general.⁶

Reconocen, no obstante, que no todo está constituido por esos flujos en las sociedades actuales, sino que existen reacciones contradictorias de ellos que tienden a la afirmación de identidades, históricas o reconstruidas, de carácter nacional, territorial, regional,

³ BORJA, Jordi, y CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus; Madrid; 1997., p. 28.

⁴ *Id.*, p. 29.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Id.*, p. 30.

étnico, religioso, de género y, en última instancia, individuales (*el yo, como identidad irreductible*).

Es cierto: en estos procesos contradictorios *entre la globalización tecno-económica y la especificidad creciente de las identidades* estriba, en buena medida la crisis sistémica de los estados. Por esa razón sostengo que no puede prescindirse de este nivel básico de agregación sistémica para efectuar el análisis previo indispensable para la definición de los nuevos paradigmas, como imprescindible resultará incorporarlo en la definición misma de ellos, pues es claro que no sólo las identidades nacionales, sino también las territoriales y culturales, abrigan aspiraciones legítimas a la integración de sus propios intereses en el marco más amplio del Estado y son, en todo caso, componentes regionales y locales básicos de la nación, en el más propio sentido del término.

Es cierto también que las comunidades locales y regionales se manifiestan cada vez más como entidades flexibles y más aptas para participar con un mayor grado de adaptación que los estados mismos en la *geometría variable* de los flujos globales de poder, mientras que los estados, en tanto más centralizados se encuentren respecto del ejercicio del poder, mayor dificultad encontrarán para establecer los puentes de articulación que la globalidad demanda y, lo que es más grave, menos dotados para representar y garantizar los intereses genuinamente nacionales, con el consiguiente menoscabo de su legitimidad.

Es necesario insistir en el encuadramiento sistémico de la afirmación precedente, porque si se pierde de vista ese enfoque se incurrirá en el riesgo de derivar en un localismo desintegrador y pulverizante, que más propendería al incremento del desorden que a su sustitución por un orden global debidamente integrado. También porque esa pulverización sería proclive a los fundamentalismos y, en todo caso, estaría condenada al fracaso, en vista de la escasez de recursos y la insuficiencia de las estructuras locales para una gestión autónoma.

Frente a esas realidades, Borja y Castells concluyen, en concordancia sustancial con lo expuesto anteriormente, que: "La reconstrucción de un estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles, parece la única posibilidad histórica de superar las tendencias disolventes de la sociedad de la información inscritas en la dicotomía entre los flujos de poder y el particularismo de la experiencia, al introducir una nueva perspectiva en la gestión de las ciudades",⁷ a las que habría que agregar a las regiones y otras demarcaciones territoriales en que se asienten comunidades con identidad propia suficiente para aspirar a una integración como esa, con la consiguiente representatividad.

⁷ *Op. cit.*, p. 31.

CONCLUSIÓN

No es en balde que Carl Friedrich⁸ asigna a la comunidad el destacado papel de protagonista principal en el proceso de integración. Lo tiene y hay que destacarlo y justipreciarlo, pero frente a la postura adoptada por los impulsores de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983 y 1999 —más todavía la que se tuvo en Coahuila— no puede menos que disentirse, porque se trata de distorsiones que afectan la naturaleza del sistema mismo y, por lo tanto, propenden a su disfuncionalidad; lejos de ser benéficas para nadie, perjudican a todos.

En muy apretada síntesis y sin mucho profundizar, se han expuesto algunas reflexiones que se han estimado torales para el tema del Municipio como entidad básica del sistema social organizado política e, inevitablemente, jurídica. No obstante cual sea la amplitud del sistema, en su base la comunidad más inmediata constituye el factor elemental imprescindible, pero hay que definirlo bien e integrarlo adecuadamente con los otros elementos del sistema.

Por todas las razones que se invocaron, y por muchas otras que no tuvieron cupo, el enriquecimiento de la función y el fortalecimiento dinámico de las estructuras municipales para impulsar su desarrollo e innovar su integración sistémica, son propósitos no sólo encomiables, sino imprescindibles e inaplazables, pero cuando se acomete esa empresa perdiendo de vista la composición del todo y sobreestimando el papel parcial de sus elementos, se dan pasos firmes hacia un fracaso rotundo.

No es en la parcialización de yuxtaposiciones, sino en una efectiva integración funcional, que se encontrará la viabilidad de todo y cualquier paradigma sustitutivo del ya caduco. En nada contribuye a ese fin la desnaturalización que ha sufrido en las últimas décadas la composición interna de nuestro sistema constitucional y, aunque parezca una exageración, en buena medida es posible atribuirle el fracaso en la tarea de impulsar el desarrollo integral, compartido y equitativo de los mexicanos, cuya ausencia cada vez más es sensible. No es la panacea, pero ese nuevo orden que debe buscarse es una vía más idónea que la seguida hasta hoy para alcanzar ese fin.

⁸ Cf. LA PÉRGOLA, Antonio. *Los Nuevos Senderos del Federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994.