

LAS POSIBILIDADES DEL MUNICIPIO A MANERA DE PRESENTACIÓN

Ninguna comunidad puede florecer, ni siquiera desarrollarse, mientras no esté garantizada la integridad de sus miembros. Es deber imperativo de primer orden que la Autoridad Municipal se percate de esta verdad elemental.

Una de las penalidades más serias para el habitante de la mayor parte de las poblaciones de nuestro Estado, se deriva de la poca seguridad que se brinda en ellas a sus vidas y a sus patrimonios [...] no debe permitirse que un solo día más persista tal estado de cosas. A mayores seguridades, mayor índice de prosperidad.

Rodolfo López Gallo, “Los problemas generales de los municipios” [Pachuca, Hgo., 1952]

Cuando el ciudadano entra en contacto con la idea de gobierno, el acercamiento se da necesariamente con el municipio. De hecho, al analizar las diversas organizaciones generadas a lo largo de la historia, es la del municipio la que siempre está presente y, sobre todo, la que se hace evidente. Sea como una expresión formal o como un adaptación simbólica y simbiótica, el municipio nos acompaña a lo largo de los casi doscientos años de historia patria. Más aun, en parte mítica, en parte real, la fundación de la Villa de la Vera Cruz, es un referente indispensable para tratar de entender el sinuoso camino de la adaptación de una institución que busca implantarse válidamente en un escenario, geográfico y social distinto al que lo vio nacer, y al cual trata de ajustarse, así sea en la búsqueda de raíces comunes, como sería el caso del *calpulli*.

El éxito o fracaso sólo se entiende a la luz de las motivaciones y deseos ocultos entre quienes presencian, asisten y actúan en el teatro preparado para escenificar el nacimiento y la separación. Cortés fija la institución municipal como objetivo y como herramienta, medio indispensable para conseguir sus fines. El municipio libre no nace tan libre como quiere suponer, nace atado, está supeditado a mayores intereses que los de una población que no se ve por ningún lado aún y que, cuando haga acto de aparición, será vista como extraña y como tal tratada (es decir, maltratada).

El municipio nace así sólo como símbolo. No será real, pero existirá. Vivirá sin vivir, y a su invocación se fraguará un nuevo tiempo. Cortés redacta el acta de nacimiento y de bautizo. La Vera Cruz, la de verdad y la del camino, se antoja mítica a la distancia, porque no puede ser que haya sido, sobre todo cuando queda claro que no ha podido consolidarse. En ese sentido, a la distancia, el municipio se antoja todavía lejano, a pesar de que todos los manuales han hecho especial énfasis en que por ser el nivel de gobierno más cercano al pueblo, a la sociedad, es el que está más presente.

La realidad es otra es más de una ocasión. Los vicios y errores en sus sucesivos y cíclicos cambios dejaron herido de muerte al municipio. Ciclo tras ciclo se asiste a tales agonías. Deficiente obra pública, especialmente en el rubro de infraestructura; bajo nivel de recaudación; "boquetes" presupuestales por demandas laborales; mayores exigencias de servicios públicos, junto con la incidencia mayor de una delincuencia organizada en el ámbito municipal son, por citar apenas algunos ejemplos de esos estertores.

Así, ¿qué de novedoso puede tener volver a la tarea de hacer algunos comentarios a la legislación municipal de las entidades federativas? La respuesta es su aportación a la aproximación y difusión de la configuración municipal, como requisito indispensable para que los ciudadanos conozcan y participen en este nivel de gobierno.

La importancia de tal aportación se advierte en el hecho de que en este ámbito el contacto entre ciudadanos y servidores públicos resulta usualmente más conflictivo que en otros niveles de gobierno. El ciudadano exige celeridad, independencia, autonomía, pleno respeto a sus derechos, ante lo que considera una administración municipal lenta en su

actuar, sesgada y autoritaria en sus decisiones, que en todo asunto menoscaba sus derechos. Por su parte, la administración municipal pide que en el diseño del sistema revisor de sus actos y resoluciones, el legislador tome plena conciencia de sus limitaciones, que habrá de traducirse en indefensión en algunas cosas, sobre todo tratándose de un municipio pobre, que son, por desgracia mayoría en este país y que, al menos en nuestro Sur, son una constante. País de contrastes, o de mentiras, como dirán algunos, pues el municipio es tan disímulo y diverso que habrá que andar con pies de plomo a la hora de afirmar las similitudes en el diseño municipal: entre los municipios de la Montaña de Guerrero y algunos de Oaxaca o Chiapas quizás no hay mucha diferencia, pero con municipios como Monterrey, Puebla o Guadalajara, la distancia se hace evidente. Incluso, si forzamos la imaginación la distancia entre Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal o Tapachula será palpable respecto del centenar de municipalidades restante.

No hay optimismo esperanzador: cuando hace algunos años el Presidente de la República pidió la desaparición de la policía municipal (21-nov-2009), estaba transitando por caminos distintos a los que se sugirieron en aquel Primer Congreso de Ayuntamientos, celebrado en Pachuca, Hgo., en febrero de 1952, cuando se propuso la creación de "Cuerpos Auxiliares Honorarios de Seguridad Municipal". En la ponencia presentada se sugería que cada Municipio formaría, a partir de "las personas más capaces por sus antecedentes y honorabilidad reconocida", lo que se denominaba Policía Honoraria Auxiliar, cuyos miembros "servirán gratuitamente". Esta policía tendría "la obligación de auxiliar en todos los casos dentro de la Ley a las Autoridades Judiciales y Municipales de la Jurisdicción a donde pertenezca; para el efecto tendrá las facultades de la policía regular a la que auxiliará cuando se requiera su ayuda y se soliciten sus servicios". Asimismo, se proponía como misión de este cuerpo que sería responsable "de la tranquilidad y buen orden de la población, creando la confianza de los habitantes de los poblados donde presten este honroso cargo, auxiliándose mutuamente de acuerdo con las circunstancias y casos que se presenten".

Inevitable es pensar en la organización de las policías comunitarias, como la guerrerense, basada en un esquema de cooperación y solidaridad, que viene a sustituir la figura central del municipio (y otros niveles de

gobierno) en la prestación del servicio público de seguridad, colocando la participación ciudadana muy por encima de los remedios legislativos de las últimas décadas.

En aquel febrero de 1952, en Pachuca, Hgo., no fue el único tema abordado el de la seguridad; también se revisaron temas atinentes a la profilaxis social, la salubridad y la asistencia médica; la alfabetización y el deporte; la reforestación; las mejoras materiales; el patrimonio indígena; la acción cívica. Más allá de la retórica gubernamental, el discurso resulta atractivo:

Limpiar los conglomerados municipales de todas sus taras y perniciosos hábitos (embriaguez degeneradora, pistolero repugnante y criminal holgazanería); reforestación de nuestros bosques infamemente talados; encender la luz del alfabeto en las masas ignaras y ensombrecidas; esto es, redimir al pueblo hidalguense de su abulia y torpes concupiscencias, es obra formidable, y sólo intentarla, resulta vigorosa manifestación de ágil fuerza espiritual, de seguro ímpetu de depuración, en quien patrióticamente lo intenta.

El moralismo implícito en dicho discurso puede hacerse fácilmente a un lado. Se trata de reivindicaciones que siguen estando presentes en nuestros días. Quizá por ello siguen resonando en la reforma constitucional chiapaneca, que aparece enfatizada en los artículos 71, 77 y 78 de la Constitución local:

Artículo 71. Para atender el fenómeno global del cambio climático, así como para coadyuvar al desarrollo sustentable, el Plan de Desarrollo Municipal contendrá las políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos adversos.

Artículo 77. Para erradicar la pobreza extrema, elevar el índice de desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes del Estado y los municipios que lo integran, los Poderes del Estado y los Ayuntamientos, en la esfera de su competencia deberán establecer e implementar políticas públicas con el fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y sus metas que son las siguientes: **I.**

Erradicar la pobreza extrema y el hambre. **II.** Alcanzar la cobertura total en educación universal, es decir, la educación básica: preescolar, primaria y secundaria, e incrementar el acceso a la educación media y superior. **III.** Promover la plena igualdad entre los géneros. **IV.** Reducir la mortalidad infantil y combatir enfermedades como neumonía, diarrea y sarampión. **V.** Mejorar la salud materna. **VI.** Combatir el virus de la Inmunodeficiencia Humana del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, y las enfermedades endémicas, epidémicas y el paludismo. **VII.** Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente y propiciar la restauración de los recursos naturales renovables, el acceso a agua potable, saneamiento, servicios básicos, y reducir la emisión de gases de efecto invernadero. **VIII.** Impulsar, dentro del marco jurídico mexicano, la asociación internacional para el desarrollo humano y la interconectividad.

El Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo, establecerán los programas, metodología, acciones, actividades y recursos para alcanzar los objetivos antes mencionados, conforme al Plan Nacional de Desarrollo y a los lineamientos de los organismos internacionales de los que México forma parte.

Artículo 78.- Los Poderes Públicos y los Ayuntamientos, deberán priorizar el gasto social en educación, acceso a la salud y mejores ingresos para los habitantes de los municipios con menos índice de desarrollo humano determinados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este discurso normativo, que deberá traducirse en eficaces políticas públicas, exige un cambio de paradigma en el servicio público, en todos los ámbitos. Los esfuerzos para una nueva ética desde el poder público están presentes y deben apuntalarse. Aunque... no hay que ir tan lejos, baste recordar a Evo Morales al tomar posesión como Presidente de Bolivia: "Queremos gobernar con esa ley que nos han dejado nuestros antepasados, el *ama sua, ama llulla, ama quella*, no robar, no mentir, ni ser flojo, esa es nuestra ley".¹ Desiderata amable y contundente,

¹ Discurso de toma de posesión pronunciado el 22 de enero de 2006, por el Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Evo Morales Aima. <http://www.presidencia.gov.bo/>

especialmente para un escenario, compartido, donde el servicio público presenta serias deficiencias y suscita al menos preocupaciones que no han sido desarrolladas en forma suficiente o adecuada por el legislador mexicano.

Al elaborar un proyecto de ley municipal, allá por la década de los cuarenta del siglo XX, un grupo de juristas mexicanos definió al municipio de forma simple. Tal definición sigue siendo parte de esa desiderata y hay que tenerla presente para reivindicar, en trabajos como éste, la necesidad de dar a conocer la institución municipal como medio idóneo para fortalecerla mediante la participación ciudadana:

El municipio mexicano quedaría caracterizado de esta manera como una corporación pública, formada por una comunidad de personas entre las que existen relaciones naturales de vecindad derivadas de su asentamiento, sobre una extensión territorial continua y que está sujeta a la autoridad de un Ayuntamiento encargado de la función de policía y de la prestación de los servicios públicos encaminados a la atención de las necesidades locales.²

Esta obra es un primer esfuerzo por contribuir a la discusión y difusión sobre el municipio y sobre los Ayuntamientos, pero especialmente es una contribución para una cultura de la legalidad, donde los ciudadanos conozcan sus instituciones y logren hacerlas más eficaces y mucho más eficientes. Podrá parecer escasa la aportación, pero ese es el ánimo que anima este proyecto.

Por supuesto, ningún trabajo de difusión debe obviar la crítica y el señalamiento de lo faltante, como tampoco debe evitar la propuesta. En los comentarios realizados se cumplió con tal exigencia: se hicieron señalamientos sobre la posibilidad de que algunas normas resulten contrarias al derecho convencional o que violen la constitucionalidad del Estado mexicano; en otros casos se señalaron los errores de carácter legislativo y en otros más se avanzaron propuestas mínimas para encauzar los esfuerzos del legislador chiapaneco.

² Antonio Martínez Báez, Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett Bautista, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías, "Bases para un proyecto de Ley Municipal", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VIII, número 29, enero-marzo de 1946, pp. 37-46.

Externo mi agradecimiento a mis amig@s chiapanec@s, quienes me abrieron las puertas a su casa, a su Estado, y a su particular cosmovisión jurídica y política, ¡un abrazo a ellos! En las aulas de la Universidad Autónoma de Chiapas y del Instituto de Formación Judicial he tenido oportunidad de discutir no pocos temas relacionados con el derecho local y siempre es grato encontrar nuevas referencias que demuestran el dinamismo de los sistemas jurídicos de las entidades federativas.

Debo agradecer que el proyecto que ahora concluimos, me permitió trabajar al lado de la Dra. Guadalupe Cordero Pinto, quien siempre se mostró entusiasta y convencida en este primer trabajo, mismo que vislumbró en una perspectiva más amplia, al pensarlo como complemento de una compilación legislativa y reglamentaria para los demás municipios del Estado. Espero haya ocasión para concluir tan ambicioso ejercicio académico a favor del servicio público municipal en Chiapas. A los comentaristas de la Ley Orgánica Municipal de Chiapas va nuestro agradecimiento, por su apoyo incondicional para que estos comentarios estuvieran en tiempo, lo cual permitió que la obra apareciera en los tiempos previstos.

Mención aparte es la disculpa que extendemos a Manuel Jiménez Dorantes, profesor de la UNACH quien nos proporcionó una excelente selección y recopilación de criterios judiciales en torno al municipio, con la idea de incorporarlos a la obra. La dimensión del trabajo, de aproximadamente 150 cuartillas, excedía los límites impuestos a esta obra, por lo cual esperamos que en una nueva edición se pueda incorporar así sea en versión electrónica.

Por ahora, esperamos se genere interés por indagar más sobre la figura municipal en Chiapas. ¡Ese es el primer paso para nuevos y mejores trabajos académicos!

David CIENFUEGOS SALGADO
Sistema Nacional de Investigadores
Coyoacán, DF, enero de 2012