

## CONSTITUCIÓN MUNICIPAL

Jorge Carlos ADAME GARCÍA

La historia es la fuente común en la que algunos toman de sus superficiales aguas unas cuantas gotas para apaciguar su sed de conocimiento; otros las revuelven, las agitan para verse así favorecidos con su humedad; unos pocos nadan en sus aguas, tratan de profundizar, de entender, de explicarse, para, después, tratar de darse a entender con los demás, en un afán de no perder lo que vale la pena que permanezca, que no se olvide, que se mejore lo porvenir sobre la base de lo ya vivido, en la corrección de los errores pasados, aleccionarse, aleccionar a más, interesar a todos aquellos que también sienten la necesidad —al igual que él— de que las cosas cambien; sí, que cambien, pero para mejorar el presente y porvenir de los demás, de los que más necesitan, de las generaciones futuras, de los que nos sucedan y, cuando menos, en iguales, pero, lo mejor sería, en condiciones superiores que como las tuvimos nosotros mismos.

Sobre esta base de mirar la historia y sobre la base de la gran sociedad mexicana: el municipio, es que se llevó a cabo la presente participación, que como graduado del posgrado en derecho constitucional y administrativo ya presenté.<sup>1</sup>

En esta participación, muy brevemente se pretende dar muestra de la vivencia que ha tenido esta gran institución jurídica, económica, política y social, que es, ha sido y —entiendo y así pretendo— siga siendo mejor todavía: el municipio.

Mucho es lo que se ha escrito de, sobre y para el municipio. Unos lo investigan para demostrar que ahí es donde prevalecen, en nuestro país,

<sup>1</sup> Evento ocurrido el 1o. de julio de 2004, habiendo sido los sinodales los señores doctores Ignacio Burgoa Orihuela, Emilio O. Rabasa y Carlos Francisco Quintana Roldán, como titulares, y Margarita Velásquez Rodríguez y Arturo Arriaga Flores como suplentes. Fui felicitado y aprobado unánimemente. Actualmente se encuentra en trámite la cédula profesional correspondiente.

las más graves carencias de todo tipo. Lo miden, lo comparan y así lo comprueban: urbanos, rurales; grandes, chicos; ricos, pobres. Otros los distinguen de entre sí por su posición geográfica y económica y lo comprueban: fronterizos, industriales, maquiladores, proveedores de mano de obra, de materias primas, focos de atracción comercial o turística. Algunos los regionalizan por su clima, sus recursos naturales, su potencial turístico, su producción artesanal; su vocación económica, concluyen, después de así comprobarlo.

Esta participación inicia y es resultado del convencimiento de que, partiendo de la base hacia arriba, contrariamente a lo que se le ha hecho al municipio hasta ahora, realmente mejorará su situación y en todos los órdenes: jurídica, social, económica, política y técnicamente, como un todo, como la gran base de un gran todo.

El principio constitucional que considera al municipio como la base de nuestra organización política y administrativa es nuestra verdadera unidad nacional, ya que el municipio es, por excelencia, la forma de agrupación local. La municipalidad es la forma esencial e irremplazable de organización sociopolítica.

El municipio es una agrupación natural de familias. La forma de gobierno que constituyen los ayuntamientos es la más pura expresión del carácter de asociación que los sustenta. En general, se puede decir que los cabildos han contribuido a lograr la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, el derecho a elegir los funcionarios municipales y responsabilizarlos por el ejercicio de su concejo municipal.

El municipio libre, que no lo ha sido tanto hasta ahora, como la base de nuestro sistema institucional, es el punto de partida del régimen democrático y federal, por cuya autenticidad y perfeccionamiento se ha luchado y seguirá luchando, para que México sea más grande y con una democracia más desarrollada, más perfecta, más federal.

Independientemente del grado de autonomía de que disfruten los municipios, o de la mayor o menor centralización que sufran, es incuestionable que el ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, es decir, de órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad como tal.

El municipio debe fortalecer su autonomía, a fin de que los derechos ciudadanos se ejerciten cada vez más y mejor. La institución del municipio libre, democráticamente electa, debe ser dotada de recursos legales, técnicos y económicos suficientes para cumplir con su cometido.

Hablaríamos, con todo esto, de un Estado nacional más próximo a la comunidad, oxigenado por las corrientes del municipio, que es donde se recogen, en primera y última instancias, las indeclinables funciones del ciudadano como productor, consumidor, elector, servidor de sus semejantes y creador de vínculos y afectos.

El municipio se entiende como la forma natural y política de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar, bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular, en interrelación con los otros poderes, ha de participar con su propia fisonomía, con su propia Constitución, con aspectos fundamentales conectados con las obras públicas, con el urbanismo y con el desarrollo socioeconómico.

La reforma municipal debe ser integral: en lo jurídico, en lo político, en lo económico, en lo social y en sus aspectos técnicos. No sólo el fortalecimiento de la gestión, sino el todo del municipio: es principio de orden.

Este principio de orden es el que propongo. Estoy cierto en convencerlos de que la mejor forma de ordenar al país es poniendo de pie al municipio y al federalismo, en un Estado de derecho. Veamos:

El México de hoy, con su dinámica social y política, ha exigido al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, encontrar fórmulas que den respuesta a las necesidades de cohabitación entre diversas opciones de partido en un mismo territorio.

Las —hasta hoy once—<sup>2</sup> reformas y adiciones al artículo 115 constitucional han tenido como propósito fortalecer las capacidades institucionales de los ayuntamientos, al reconocer la pluralidad que se da en el seno de éstos, ya sean grandes, pequeños, urbanos, rurales, indígenas, fronterizos y mixtos, y con ello, legitimar su acción de gobierno.

Dichas reformas y adiciones han dado sustento a las diversas reformas del Estado promovidas por el Ejecutivo Federal, resultando así que los ayuntamientos tengan el carácter de orden de gobierno,<sup>3</sup> ampliando sus

<sup>2</sup> Cronológicamente han sido: 20/ago/1928; 29/abr/1933; 8/ene/1943; 12/feb/1947; 17/oct/1953; 6/feb/1976; 6/dic/1977; 3/feb/1983; 17/mar/1987; 23/dic/1999; y 14/ago/2001. *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>3</sup> Fue hasta la reforma del 23/dic/1999 en la que se sustituyó el término “administrar” por el de “gobernar”, con la intención de aclarar el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno. Por otro lado, la reforma y el cambio de término “administrado” por el de “gobernado”, ambas actividades se dan en el ámbito federal, estatal y municipal, todos son órganos del Estado. Jurídicamente el vocablo “administrar” equivale a un conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. El término “gobernar” implica promover el bie-

funciones y responsabilidades, sin que esto implique trastocar los principios del sistema federal, para que el municipio responda con mayor eficacia a los retos que plantea la atención de las legítimas aspiraciones de los diversos grupos sociales que lo conforman, la nueva pluralidad política, y a los requerimientos del desarrollo nacional en un entorno mundial crecientemente complejo y cambiante.

Examinar nuestro federalismo resulta muy oportuno, pues nuestra historia ha demostrado que en el siglo XX, democracia y federalismo van de la mano.

Así, pues, México inició el siglo XX sin democracia, sin libertades políticas individuales y sin capacidad de decisión de sus estados y sus municipios, sin congruencia entre lo que la ley decía y lo que en realidad se vivía.<sup>4</sup>

Por eso surgió una Revolución que resumió en la democracia y la justicia social sus ideales y sus reclamos, pero que también reivindicó los derechos políticos de los estados y los municipios.<sup>5</sup> Esto es, reivindicó

nestar de los gobernados, mediante su participación, a fin de lograr el desarrollo económico sustentable del municipio (artículo 115 constitucional, fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2004.

<sup>4</sup> Con la reforma y el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabiliza, pero con la llegada al poder de Porfirio Díaz, la centralización destruye la vida municipal. A través de los jefes políticos, el gobierno ejercía de manera directa su poder unipersonal en los asuntos económicos, sociales y políticos del municipio. Las jefaturas políticas y el régimen latifundista eran antagonicos a la organización comunitaria local. Los treinta años de dictadura hacían imposible el desarrollo democrático, y el pueblo demandaba, además de la restitución de sus tierras, elegir a sus propias autoridades y que los prefectos dejaran de intervenir en la vida municipal. En efecto, en 1903 entra en vigor una nueva Ley, según la cual los prefectos eran los presidentes de los ayuntamientos. Para incrementar aún más la centralización gubernamental, el general Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, a las que se denominó partido, distrito, prefectura o cantón. Durante esta primera década del siglo XX, fueron suprimidas las funciones administrativas de las corporaciones municipales del Distrito Federal y en su lugar se dispuso que funcionara una junta consultiva que no fuera de elección popular y que los impuestos municipales se recaudaran por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, cap. VI, pp. 273 y ss.; Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, *Chiapas y la reforma municipal*, p. 117.

<sup>5</sup> Los movimientos precursores de la Revolución mexicana sostuvieron dos postulados: la solución a la problemática agraria y la libertad municipal. El primero buscaba encauzar hacia la justicia social a la gran población campesina; para 1910, casi el 95% de las familias rurales carecían de tierras, mientras que el 1% de la población poseía el 70% de la tierra cultivable. El segundo postulado pretendía establecer la democracia desde su base al abolir las jefaturas políticas y con la instauración del municipio libre. Estas de-

un federalismo efectivo, que impulsara la democracia y equilibrara la desigualdad social.

Muy interesante resulta que dos artículos fundamentales del federalismo mexicano: el 40 y 41 de nuestra actual Constitución, mantuvieron, en la Constitución de 1917, exactamente la redacción original de la Constitución de 1857. “Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos...”,<sup>6</sup> pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución. Las Constituciones estatales, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular. La base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el municipio libre. Los municipios son gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, y tendrán plena libertad para administrar su Hacienda.<sup>7</sup>

A pesar de esto, muchas de las demandas —aún hoy en día— sólo podían ser atendidas desde el centro por un poder lo suficientemente fuerte. Este poder resultó ser el Ejecutivo Federal, revestido de un poder presidencialista, unipersonal.<sup>8</sup>

mandas surgen en el programa del Partido Liberal Mexicano, que en 1900 resuelve adoptar medidas en materia de libertad municipal, de prensa y lucha contra el clero. En 1906, los dirigentes de esa organización, encabezados por los hermanos Flores Magón, lanzan en la ciudad de San Luis Potosí, el Programa y Manifiesto de su partido en donde se establece en el artículo 45 la supresión de los jefes políticos, y en el 46, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos. Estos postulados se repiten: en el Programa del Partido Democrático en 1909; en el Plan de Valladolid de 1910; en el Plan de San Luis de Francisco I. Madero en ese mismo año; en el Plan Reyista; en el Plan Político Social, el Plan de Ayala de 1911 de origen zapatista; en el Plan de Santa Rosa y el Pacto de la Empacadora en 1912 y en el Plan de Guadalupe y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914. Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, cap. I, pp. 309 y ss.; Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, pp. 73 y ss.; Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, *op. cit.*, p. 119; Valadés, José C., *Historia general de la revolución mexicana*, t. I, pp. 79 y ss.

<sup>6</sup> “Artículo 40 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 2004.

<sup>7</sup> Artículo 115 constitucional.

<sup>8</sup> En el titular del Poder Ejecutivo recaía la máxima responsabilidad administrativa, pues él nombraba, entre otros altos funcionarios, a los secretarios del despacho, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador de Justicia, a los ministros de la Suprema Corte, a los embajadores y cónsules generales, a directores generales de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal. Tuvo y tiene la facultad de iniciar leyes y ejerce la dirección económica, la jefatura de las fuerzas armadas y

Así, la Presidencia de la República asumió un proceso de centralización política. Las grandes fuerzas sociales se organizaron nacionalmente y adoptaron, también, una estructura centralizada. Lo mismo ocurrió con los partidos políticos y las organizaciones empresariales.

Como el centralismo se reproduce y se fortalece a sí mismo, su propia inercia tendió a concentrar más y más la administración, las decisiones y las oportunidades.

Muchas y muy graves fueron las consecuencias de la excesiva centralización.

En el plano económico,<sup>9</sup> el centralismo favoreció un fuerte intervencionismo del Estado que inhibió la participación social y la iniciativa individual. La administración central, cada vez más grande y pesada, acabó por perder su eficacia.<sup>10</sup> Los avances económicos no eran equilibrados.

el liderazgo del partido en el poder. Además, es notoria su influencia en los medios de comunicación colectiva y, por ende, de la opinión pública. En el interior del país, los gobernadores y presidentes municipales reprodujeron, en su ámbito jurisdiccional, la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes. Cfr. *Enciclopedia de México*, t. I, p. 116.

<sup>9</sup> En general y formalmente, en México, entre 1940 y 1970, funcionó un sistema político federal, pero en realidad los estados no pudieron mantener un grado significativo de independencia frente al poder central, especialmente los estados poco desarrollados. Para empezar, los recursos fiscales fueron controlados por las instituciones federales. En promedio, el poder central dispuso de casi el 90% de todos los recursos captados por el Estado, y los gobiernos locales quedaron totalmente dependientes del centro para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo. Cfr. Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia general de México*, t. 2, p. 1276.

<sup>10</sup> Por lo que toca a la esfera económica, en aquella época, aparte de cobrar los impuestos respectivos, ya sea por patrimonio, producción o consumo, conceder licencias de producción o prestación de servicios, exención de impuestos, cierre de fronteras para sustitución de importaciones, y de realizar las inversiones más costosas, riesgosas y poco redituables, a cada sector en lo particular lo beneficia en alguna medida; por señalar lo más significativo, al sector primario le abre caminos, le construye presas, distritos de riego; lo electrifica; le construye almacenes y bodegas; produce fertilizantes; realiza investigaciones a través de sus comisiones que también son agencias de desarrollo regional, además de —por supuesto— repartir ejidos. El sector secundario cuenta con el Consejo de Recursos no Renovables, la Comisión de Fomento Minero, Altos Hornos de México, Siderúrgica Nacional, la Azufrera Panamericana, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Petróleo, la Comisión Federal de Electricidad, Diesel Nacional, Constructora de Carros de Ferrocarril, Vehículos Automotores Mexicanos, Mexicana de Autobuses, etcétera. El sector terciario tiene a Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Ferrocarriles Nacionales, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano del Seguro Social, Almacenes Nacionales de Depósito, una vasta red telegráfica y de microondas, al Banco de México, al de Obras y Servicios Públicos, al de Comercio Exterior, al Cinema-

La responsabilidad social del gobierno federal de compensar la desigualdad de recursos, bienestar y oportunidades de progreso de los estados más pobres, perdió terreno. La riqueza y las inversiones se concentraron en algunas, muy pocas, por cierto, regiones del país, mientras otras quedaban más y más rezagadas y marginadas.

En el plano político,<sup>11</sup> los gobiernos locales siguieron generalmente débiles y dependientes. Fueron sometidos a la subordinación del centro de toma de decisiones, inclusive de su propia permanencia en el poder local. Sin atribuciones, recursos ni medios técnicos suficientes eran gobiernos incompletos e impotentes. Su fragilidad contrastaba con el aparato de gobierno federal presente en cada estado.

En la creciente globalización,<sup>12</sup> las estrategias centralizadas resultan ya terriblemente estrechas, son ineficientes y van en sentido opuesto a la aspiración democrática de las localidades y los ciudadanos.

La única respuesta está en la descentralización. La única respuesta está en el federalismo.

El federalismo es la mejor organización política para lograr el desarrollo con justicia social. El federalismo es la mejor organización política para una nación formada por una vasta diversidad cultural y una vigorosa pluralidad política.<sup>13</sup>

tográfico, al Ejidal, al Agropecuario, al de Crédito Agrícola, con la Nacional Financiera, con Somex, con Financiera Nacional Azucarera, etcétera. Esto es, con cada sector económico tiene relaciones en lo particular, como en lo general con todos ellos. *Cfr.* Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, t. 2, pp. 1317 y 1318.

<sup>11</sup> Por otra parte, el presidente pudo ordenar la disolución de los poderes locales en algunas ocasiones cuando los gobernadores no supieron o no pudieron cumplir su función primordial: el mantenimiento de la estabilidad política en su entidad, o cuando fueron considerados enemigos del presidente en turno. Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, t. 2, pp. 1319 y 1320.

<sup>12</sup> Estimo de vital importancia el señalar que sólo son tres vertientes en las que se manifiesta con rigor: el clima, la economía y las comunicaciones, las cuales, hoy día, no pueden ser revertidas para segregarse países o regiones del mundo, o ignoradas en lo porvenir con el mismo fin.

<sup>13</sup> Durante 22 años, comprendidos entre 1954 y 1976, el sistema mexicano de partidos estuvo formado por cuatro organizaciones políticas: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fundado desde 1929; el Partido Acción Nacional (PAN), constituido en 1939; el Partido Popular Socialista (PPS), originalmente denominado Partido Popular en 1950 y Popular Socialista a partir de 1960; y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), registrado oficialmente en 1954. A partir de 1979 se ha venido conformando un nuevo sistema de partidos, caracterizado hasta ahora por la inestabilidad en el

En México, fortalecer el federalismo significa fortalecer a los gobiernos locales, a los gobiernos municipales,<sup>14</sup> a los gobiernos estatales, y ello significa transferir competencias, recursos, autoridad y poder del gobierno federal a esos gobiernos locales.

Pero es mucho, mucho más, lo que debe avanzar nuestro federalismo para que efectivamente impulse un desarrollo integral y justo en todo México.<sup>15</sup>

número y en los elementos que lo integran, a tal punto que desde ese año hasta el 2000 no hemos tenido dos elecciones federales sucesivas con la misma cantidad y los mismos partidos políticos contendientes, por lo menos en lo que atañe a las organizaciones con menor peso electoral. Nuevos partidos con registro, pérdida del mismo por otros al no alcanzar el mínimo de votos exigido por la ley, fusiones y cambios de nombres, han contribuido en conjunto a que ahora el sistema de partidos sí esté reflejando la movilidad política de los mexicanos durante los años de la transición democrática. Con todo, aun en medio de la inestabilidad numérica, desde 1989 se inició un proceso que ha venido prefigurando un sistema de partidos con tres organizaciones destacadas sobre las demás: los ya para entonces longevos PRI y PAN, así como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado precisamente el 5 de mayo de ese año, por la confluencia de dos fuerzas políticas: la que provenía del antiguo PCM, y sus herederos del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Mexicano Socialista (PMS), que aportó el registro legal; y la que constituía la corriente democrática surgida de una importante ruptura priísta.

<sup>14</sup> Toda la legislación fiscal deja al municipio fuera de la captación que puede recabar de las empresas y, sin embargo, es precisamente ahí, en su jurisdicción, donde son exigibles los servicios públicos ingénitos que la empresa requiere para su funcionamiento. Se presupone una limitante administrativa que le impide tener la posibilidad real para recabar los impuestos empresariales, con los cuales tendría la posibilidad real de satisfacer los requerimientos de la empresa. No tiene el municipio la facultad (capacidad administrativa) para cobrarlos (recabarlos), pero sí tiene la obligación (debe tener la posibilidad) de otorgar los servicios municipales, en el tiempo real, consuetudinario, en el que le son justamente exigibles. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 73, fracción XXIX, segundo párrafo, México, Porrúa, 2004.

<sup>15</sup> En México ya no podemos seguir teniendo una dictadura de tipo personal; tampoco una que sólo rinda cuentas a —en nuestro caso— el Congreso de la Unión, en lugar de Parlamento, que sólo está compuesto por la misma y elitista clase política; tampoco podemos seguir, de manera ciega, a los partidos políticos nacionales, que más que buscar el bienestar del país se la pasan desacreditándose unos a otros, temiendo siempre el pagar los riesgos políticos que, realmente, hacer política implica. Sin embargo, tuvimos la primera oportunidad en el presente siglo y milenio, en 2004: se trató de la Convención Nacional Hacendaria, precedida por otras tres efectuadas en el siglo XX y con el nombre de Fiscales. Si de verdad se trata de trascender generacionalmente, de transformar al país, dado que el modelo socioeconómico, político, jurídico y técnico ya dio de sí, los interesados en las verdaderas transformaciones de nuestro país, tuvimos hasta 170 días, a partir del 5 de febrero, para hacernos oír, escuchar, entablar diálogo, iniciar polémicas, partici-



Descentralizar progresivamente muchas otras tareas que tienen un fuerte impacto social y económico en la vida de los estados y municipios es lo que debe seguir.

La ola de descentralización, hasta ahora, comprende los programas de apoyo agropecuario, el control del agua para riego agrícola, la construcción y operación de sistemas de agua potable, la construcción y mantenimiento de carreteras secundarias y caminos rurales, trabajo temporal, diversos programas de capacitación para los trabajadores, educación, salud, medio ambiente, comunicaciones, turismo; y en muy escasos ejemplos: seguridad pública, administración de la justicia y de protección del medio ambiente.

Cada función descentralizada debe acompañarse de la necesaria autoridad jurídica y de los recursos presupuestales para cumplirla, por lo que debe fortalecerse la Hacienda de los gobiernos estatales y municipales, ampliando la capacidad recaudatoria de estados y municipios, y, sobre todo, a estos últimos darles la oportunidad de tener la estructura jurídica y administrativa para hacer frente a las nuevas responsabilidades.<sup>16</sup> Se

par, ya que, a diferencia de las convenciones nacionales del siglo pasado, no pudieron haber sido tan democráticas, dadas las condiciones prevalecientes en aquellos años en los que se llevaron a cabo. Nuestra actual democracia ya es más informada y participativa, y ya no puede dársele marcha atrás. Aprovechémosla, o no nos quejemos por dejar en manos de terceros nuestro propio porvenir, tanto individual como nacional. Hagamos algo por nosotros mismos y no esperemos a que otros hagan magia: hacer que las cosas cambien para que sigan siendo las mismas. Fue la primera vez, en este siglo XXI, y en nuestro país, que se reunió la República, así que no podemos quedarnos fuera. Debemos dejar sentir y oír nuestras ganas de vivir y tener mejores condiciones de vida, para nuestros hijos, y para los hijos de nuestros hijos, cuando menos, y no podemos ni debemos desperdiciarla.

<sup>16</sup> Las participaciones especiales a los municipios fronterizos o de litorales: la fracción II del artículo 2A de la Ley de Coordinación Fiscal establece una participación del 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realiza materialmente la salida de dichos productos hacia fuera del país. La fracción en cita señala que Petróleos Mexicanos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere este precepto, por las operaciones que realice directamente o a través de sus organismos subsidiarios. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que los estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca la misma lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado y también podrán dar por terminado con autorización de la legislatura local. *Cfr.* Ley de Coordinación

debe consolidar al municipio como orden de gobierno y ya no como una mera división administrativa de los estados.

Cierto es que el avance más significativo está en el sistema de transferencias de recursos presupuestales del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, y que esta transferencia de recursos a los estados y municipios les dé seguridad jurídica, certidumbre financiera y transparencia.<sup>17</sup> Los criterios objetivos para la asignación de recursos, ahora —quiero suponer—, dan prioridad a los estados y municipios con mayores rezagos sociales y con mayores carencias de infraestructura básica.<sup>18</sup>

La madurez democrática que México ha logrado en los últimos años le dará un impulso adicional al federalismo. Hoy en México, la democracia es la llave del cambio y de la participación política.

Al fortalecer las libertades y los derechos de las personas se alienta su participación política y su exigencia de mejores gobiernos, empezando con los que les son más cercanos: los gobiernos municipales. Todos los órdenes de gobierno deben responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas sociales; los gobiernos locales exigen mayores atribuciones y un mayor acceso a los recursos disponibles. Cada orden de gobierno es estimulado, por la propia sociedad, para cumplir mejor con sus responsabilidades.

Uno de los elementos fundamentales para avanzar más en nuestro federalismo es el manejo de los recursos fiscales, a lo que debe anteponerse el tener una estructura jurídica y administrativa que sirva de columna

Fiscal, artículo 2o. Esta situación no incluye la extracción de hidrocarburos en la plataforma continental, conocida como la “zona marina”, la de mayor producción nacional, lo cual dejó, principalmente, al estado de Campeche, fuera de estos beneficios desde hace dos y media décadas.

<sup>17</sup> Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Artículo 73 constitucional, fracción XXIX, segundo párrafo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2004.

<sup>18</sup> Como vemos, la captación tributaria está dada, por un lado, sobre la base del ejercicio de la soberanía tributaria del Congreso, indicando las actividades en las que ésta se ejerce, concesionándolas a los particulares, según sea el caso, y, una vez ocurrido esto, se le señalan a los particulares los impuestos que debe cubrir; y por otro lado, se indican los porcentajes que le corresponden a las entidades federales y municipios, por la explotación y usufructo de esas mismas actividades económicas, dentro de sus propias jurisdicciones. *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 73, fracción XXIX, segundo párrafo, México, Porrúa, 2004.

vertebral que soporte el peso del cuerpo de las nuevas atribuciones y responsabilidades: una Constitución municipal que les dé dicho soporte, y la certeza jurídica y administrativa que garantice la transparencia en el uso de los recursos y atribuciones, en el buen uso de esos mismos recursos y atribuciones.

Es preciso alentar las vocaciones productivas de estados y municipios a fin de que las economías regionales fuertes sean las que generen más recursos para atender los propios requerimientos locales. Esto sí les daría sustento y podrían ser autosustentables.

Para que ello ocurra debe haber una gran responsabilidad compensatoria del gobierno federal.

Es su deber social el canalizar recursos de los municipios con mayor prosperidad hacia los municipios con más necesidades. Este deber social es irrenunciable para el gobierno federal, por lo que debe cumplirse con eficacia y transparencia. Es un deber inherente al federalismo.

Si estamos unidos en una Federación es precisamente para ser más fuertes, para ayudarnos unos a otros, para que los más aventajados respalden a los menos avanzados. Sólo con una base de equidad y justicia tendremos unidad nacional.

El federalismo y la democracia son el marco legal y político para que todos vivamos respetando las libertades y diferencias de cultura, lengua, credo, ideología, y sólo así, también, el federalismo recobra su cabal sentido; sí y sólo así, contribuye a la unidad de nuestra nación.

Consolidar al municipio como el eje de la acción de gobernados y gobierno, como un poderoso instrumento para atender las demandas de la sociedad, mediante soluciones perdurables en tanto que tiene su cimiento en la célula misma de la nación, asegurando que la participación social sea la vía fundamental para garantizar la realización plena de las aspiraciones de progreso y bienestar en cada municipio de la vasta geografía nacional.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Lo que aquí y ahora se pretende es analizar la posibilidad de que el propio municipio tenga el ordenamiento legal que le permita romper el paradigma de la disparidad estructural entre los recursos fiscales, que puede y tiene la capacidad de recabar, para prestar los servicios públicos ingénitos. Esta propuesta es la Constitución municipal, para consolidar el Estado de derecho, basado en la igualdad ante la ley, ya que es en su propia jurisdicción donde se realiza la actividad económica empresarial, autorizada o concesionada por la Federación, sin tener que esperar la disposición de los recursos económicos, a través del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en el ramo XXXIII, al ser ministrados extemporáneamente, mediante calendarización federal y no

La historia ha demostrado a los mexicanos que sólo la unidad nos hace fuertes, que sólo unidos podremos superar nuestras carencias y desafíos; que la unidad nacional es indispensable para alcanzar y compartir el progreso.

La unidad nacional es esencial para preservar nuestra pluralidad cultural y para asegurar respeto a las identidades regionales, así como a su convivencia armónica. La unidad nacional es el valor más importante de los mexicanos.

El federalismo equilibra el valor de la unidad nacional y la vida propia de los estados y municipios. Por una parte, privilegia la existencia de la nación y, por otra, afianza la vocación de gobierno autónomo de estados y municipios.

Nuestro federalismo se afianzará como el sistema político más adecuado para asegurar la unidad de nuestra nación, para sumar el vigor de raíces culturales y regionales diversas, cohesionadas, la aspiración común de vivir en una nación indisoluble, fuerte y respetada en el mundo, una nación libre, próspera y con equidad social.<sup>20</sup>

El federalismo en México ha sido un esfuerzo que comenzó con nuestra independencia, sucesivamente impulsado por muchas generaciones y que habrá de ser continuado con mayor decisión en estos años, para lograr un federalismo real, dinámico y vigoroso, que resulte en una nación unida, plural, democrática y justa.

Dadas las actuales condiciones de cambio en nuestro país, el municipio es la piedra angular sobre la que recaen una multiplicidad de urgentes tareas, además de las de ofrecer los servicios municipales más ingénitos, tal y como hasta ahora se ha venido haciendo en nuestro país.

Las nuevas y urgentes tareas que lentamente se han venido descentralizando, en un futuro muy próximo deberán ser atendidas por las autoridades municipales, tales como la planeación democrática, educación con

municipal —y por ello devaluados—; en tanto que la demanda de los servicios municipales que la empresa requiere son en tiempo real, y no se le proporcionan, ni justo a tiempo ni en forma adecuada, ya que el municipio no dispone de la revolvencia de los recursos económicos para llevarlos a cabo. Además de que es pagador nato y no neto del IVA, puesto que no tiene posibilidad, actualmente, de recuperarlo.

<sup>20</sup> Los resultados del año próximo-pasado de la ONU nos situaron como uno de los países con mayor concentración del ingreso y, por tanto, mayor distanciamiento socioeconómico entre las clases. El combate a los altos índices de pobreza extrema sólo han sido paliativos de poca monta. Véase portal respectivo de la red.

calidad, educación indígena, deporte de alto rendimiento, salud integral, medio ambiente sustentable, equilibrio ecológico con desarrollo económico, manejo de residuos y aguas residuales, comunicaciones interestatales, turismo interno, trabajo no eventual y bien remunerado, seguridad pública enlazada a escala nacional, protección civil, y administración transparente de la justicia, tan sólo por mencionar algunas, debido al desarrollo autosustentable que bien puede convertirse en autoperpetuante, según se propone llevar a cabo el actual gobierno durante su gestión administrativa.

Esta descentralización de funciones, sin la correspondiente transferencia de los recursos económicos para llevarla a cabo, seguramente fracasará. Por esto y por principio de orden, es que se presenta esta propuesta: la Constitución municipal, con la cual se tiene una sólida base sobre la que se reedificará esta nación, reivindicando, rescatando y ponderando la inmensa riqueza y diversidad de las regiones que la componen y así la consideran los programas gubernamentales hasta ahora anunciados.

El mundo vive y se desarrolla al influjo de la globalización, el redimensionamiento mismo de la teoría geoespacial del desarrollo, la configuración de un nuevo orden económico internacional. El impacto de los avances de la ciencia, arte, cultura y tecnología se extienden con escenarios nacionales e internacionales inéditos. En un espacio que acorta cada vez más las distancias y generaliza lo mismo tecnologías de punta con la fibra óptica, el ciberespacio, que aplica desarrollos metodológicos destinados a desentrañar y manejar los profundos secretos del genoma humano.

México inicia siglo y milenio en medio de una convivencia simultánea de las tres revoluciones tecnológicas, en una nación cuyos integrantes se asoman de manera distinta a esa nueva civilización, en un desarrollo desigual y combinado. La cifra de mexicanos que sobreviven con menos de tres dólares diarios, peligrosamente rebasa —de acuerdo con las nuevas mediciones— más de la mitad de la población; la clase media tiene movilidad económica descendente, y sólo una pequeñísima parte de la población concentra para sí casi dos tercios de los beneficios del Producto Interno Bruto (PIB). La calidad de vida, el acceso a servicios, el equipamiento urbano, resultan insuficientes para las crecientes necesidades, se manifiestan en la contrastante distribución de los asentamientos humanos de los municipios. Alrededor de trescientos municipios frente a cerca de dos mil cien (de los 2,435 censados) evidencian agudas contradicciones en los órdenes económico, político, social y cultural.

En lo administrativo, contados ayuntamientos asoman ya a la tercera revolución tecnológica; otros, la inmensa mayoría, penden todavía de arcaicos desarrollos administrativos.

En lo jurídico, convive una amplia gama de ordenamientos que se desprenden de las leyes orgánicas municipales: bandos de policía y gobierno, bandos municipales, incluidas normas para implementar indicadores estratégicos y de gestión que no les permite acceder a las bases para institucionalizar principios de cultura organizacional.

En el conjunto de retos se plantean en función de los siguientes factores clave, y que constituyen simultáneamente una serie de prioridades que, de soslayarse, pueden ser en el corto y mediano plazo, no solamente incrementar una sinergia social negativa, sino, además, hacer más grave todavía las contradicciones socioeconómicas que agudicen las limitaciones de movilidad y, de modo paralelo, se formen corrientes de movilización como fuentes de tensión y presión, como ya se ha visto reciente y frecuentemente en este año de 2005.

Fortalecer la autonomía inherente de la célula básica de la administración pública, que constituye su punto de mayor cercanía y contacto hacia los habitantes, aun con lo que se podría complicar más, debido a los usos y costumbres en enclaves indígenas que, por cierto, todos debemos respetar, resulta de la mayor prioridad.

En síntesis, se aspira al logro de objetivos para asignar al municipio opciones específicas para ingresar a las siempre crecientes opciones de la modernidad, en las cuales, uno de los pocos paradigmas vigentes se resume en una sola expresión: cambio para acceder a niveles superiores del Estado de derecho, de bienestar económico, democracia en el marco autónomo de las instituciones, desarrollo con progreso social y, sobre todo, mantenimiento inquebrantable del imperio de la ley, en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

El municipio resulta ser el espacio geopolítico donde comienza todo orden jurídico y político, que al evolucionar, con un desarrollo desigual y combinado, genera a su vez impactos contrastantes en el progreso nacional.

Los conceptos de municipio, municipalidad y vida municipal tienen una urdimbre normativa que agudiza lo mismo la desigualdad regional que la desproporcionalidad de la equitativa distribución del ingreso y la riqueza, habida cuenta que los problemas que se generan hacen que en pleno inicio de siglo y milenio, alrededor de 1,500 municipios, todavía no han podido

institucionalizar ni valores ni desarrollos metodológicos administrativos siquiera cercanos a la segunda revolución tecnológica, menos a las metas y objetivos de la planeación estratégica, la automatización de procesos, o equipamiento urbano, en los umbrales de la modernidad.

Los procesos de institucionalización, servicio social de carrera, capacitación y formación de funcionarios y trabajadores municipales acotan singularidades, como excesiva rotación de personal, anomia administrativa, eficiencia de bajo perfil, servicios de mala calidad, dispendio de recursos, carencia de controles, limitaciones para la adecuada y transparente rendición de cuentas, omisiones de archivística y administración documental, ya no se diga en aspectos relacionados con registro civil, alumbrado público, agua potable y alcantarillado, mercados públicos, licencias, padrones, etcétera. Ello provoca no sólo imagen negativa del municipio en los habitantes, sino va configurando reacciones adversas hacia la burocracia y sus funcionarios.

En cerca de mil cuatrocientos municipios se puede advertir cómo y hasta dónde sus respectivas normas —sea cual fuere su denominación y grados de actualización—, no corresponden ni a la realidad demográfica ni a la técnica jurídica, ni resisten, incluso, un análisis de adecuada sintaxis. Peor aún se encuentran distantes de las recientes innovaciones en las técnicas de planeación, programación y presupuestación impulsadas por el gobierno federal o algunas administraciones estatales.

Dentro de la fisonomía actual de nuestro país se da forma a un ordenamiento tipo ya elaborado, en primer término, como principio de orden y de referencia para aplicar procesos de reingeniería y planeación estratégica, en abono de reformas al artículo 115 constitucional, y otros, a fin de que en el marco autónomo de las instituciones se establezca, en segundo término, un consenso nacional, asociado a la configuración de un movimiento que exprese lo que puede ser la promulgación de la Constitución municipal como proyecto político nacional; así, el resultado será la igualdad ante la ley para todos los habitantes de todos los municipios de este país, sin romper con el pacto federal y sin importar ideologías, lengua, cultura, credo, color, género, preferencias sexuales,<sup>21</sup> etcétera.

<sup>21</sup> En el *Diario de Debates*, referente a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, se pueden leer las ríspidas controversias que provocaría el agregarle la palabra “sexuales”, por lo que quedó en una vaguedad indeterminada la sola palabra “preferencias”, hecho muy lamentable, pero, al mismo tiempo, muy característico del pensamiento político de extrema derecha. Por su parte, la autodenominada “centro-izquierda”, después de haber

La propuesta en su integración, de los catorce títulos en que se divide, tiene carácter indicativo; contiene ya proposiciones de texto inicial y abre, simultáneamente, líneas de investigación; las taxonomías o clasificaciones de la Secretaría de Gobernación, del Consejo Nacional de Población o del INEGI sistematizan con casi los mismos resultados, la serie de tipos de municipio.

En este ejercicio taxonómico y de redacción está considerada, de manera muy particular, la técnica jurídica al elaborar el texto, de manera tal que al mismo tiempo se aseguren contenidos unívocos. En este sentido, es muy conveniente recordar que hace tiempo el propio presidente de la República y el ex titular de la Secretaría de Seguridad Pública, por un lado, habrían de solicitar penas más severas para algunos delitos que laceran a nuestra sociedad, así como, por otro lado, la necesidad de tener uniformidad en los códigos penales de todo el país.

Es indispensable mencionar que la Constitución municipal considera, entre el orden federal y estatal, la inserción del sentido de lo regional y de éste hacia el municipio, la presencia de la categoría: zona o región, así como la vocación de cada demarcación.

Se forjó para un auténtico orden de gobierno, porque existe, como supuesto básico, la voluntad y la decisión política de superar el desarrollo desigual y combinado en que se inscribe el progreso económico, político y social, actualmente poco asequible para la mayoría de los municipios, que están obligados a dar respuesta, cada vez más efectiva, a las demandas de la sociedad, asumiendo políticas y programas siempre más eficientes y novedosos, lo cual se logra ampliando su base social, haciéndolo más representativo, y con mejores capacidades institucionales y operativas.

Municipio, municipalidad y vida municipal, como materia-objeto de esta propuesta, es donde nace la urgencia de atender los nuevos escena-

sido mayoritariamente votada por los “representantes populares” la Ley de Sociedades de Convivencia, para el D. F., el Ejecutivo local decidió “congelar” su publicación, hasta que no fuera sometida a una nueva (por su “novedad”) “consulta popular”, desconociendo la separación de poderes, y su representatividad, además de permitir que se le pudiera identificar a la mencionada Ley con la “legitimación” de parejas de lesbianas y homosexuales (“por lo cual carecen de derechos”, parecieran decir sus descalificadores), con la aberrante e imaginada posibilidad de la adopción de menores, lo cual, aparte de no estar ni ser considerado como tal, se deja sin derechos a aquellas familias, que son cada vez más, dadas las condiciones socioeconómicas actualmente prevalecientes, que no corresponden al “tipo ideal” de parejas heterosexuales, con propósitos básicamente sexuales, de padre, madre, hijo(a)s. “Los extremos —políticos, en este caso— se tocan”, ni duda cabe.



rios nacionales e internacionales que impactan la vida toda del país, donde se generan las nuevas tendencias que colocan a los mexicanos de cara a nuevos retos, metas, prioridades y apremios, a efecto de atender las crecientes demandas de una sociedad más comprometida, informada, demandante, crítica y afanosa de democracia.

El municipio se fortalece como orden de gobierno, en vez de una mera división administrativa de los estados, como operan actualmente, o en el corto plazo, lo que ahora son problemas, comenzarán a expresarse como tensiones, presiones, conflictos e incluso turbulencias, dado que el municipio expresa la sumatoria social de fuerzas, vectores y factores de cualquier género de sinergia social y, así, forme la raigambre tanto de la movilidad como de la movilización ciudadana. Los extremos se tocan.

Lo anterior, porque primero debemos reconocernos todos y cada uno de nosotros como diferentes de todos y cada uno de los demás, sin privilegios y sin impunidades, por no decir con discriminaciones e injusticias, como principio ético, amparado por la igualdad ante la ley, en medio de la diversidad y la pluralidad local, regional, nacional, global.

De no convencernos, desvirtuaremos en legislar a la orden de “minorías” o “grupos vulnerables” que bien pueden “relativizar a las mayorías” por no mencionar a sus “propios partidos” o “elites” que también son minorías nada vulnerables, ni sensibles, por cierto, a los reclamos de cambios legales que como país requerimos; dejando, así, la ley, de ser general —tanto en su observancia abstracta como en su aplicación imperativa— para convertirse, concreta y específicamente, en una multiplicidad de “parches” tal y como, en apariencia, nos demostró la legislatura que, afortunadamente, cedió ya su lugar a quienes legítimamente la debieron de suceder.<sup>22</sup>

Por eso se propone iniciar, desde luego, la integración de reformas de mayor alcance, tanto del artículo 115 constitucional como de otros ordenamientos constitucionales, que desenlacen en la propuesta nacional de la Constitución municipal. Sin embargo, debido a la reforma al artículo 105

<sup>22</sup> De cualquier manera, ya ocurrió lo que debía ocurrir, incluido el abstencionismo. Vaya manera de demostrar el poder del voto y del poder de los partidos políticos, por encima del propio país al que se deben y/o pretenden volver a gobernar. Deberíamos, primero, considerar un nuevo sistema parlamentario, con revocación del mandato, antes de considerar la reelección de los legisladores; saldría menos oneroso. Seguramente, sería más eficiente y eficaz, con mayor capacidad en la búsqueda de puntos de acuerdo y los consensos necesarios. Cierto es, también, que los medios de comunicación masiva privilegian y magnifican lo más horrendo del *zoon politikón* (Perdón, Sócrates).

constitucional, ya es posible su defensa para su promulgación. Lo que falta es la voluntad política y capacidad de convocatoria que se requieren, actualmente denominados bajo el ya añejo rubro de reforma del Estado.

El inicio de siglo y milenio evidencia los delicados tejidos sociales, económicos y políticos que refrendan los apremios de la nación, a efecto de disponer de políticas públicas y gubernamentales en materia municipal más puntualmente orientadas al desarrollo sustentable, a una administración pública más articulada con el mejoramiento integral de los servicios que proporcionan los tres órdenes de gobierno, considerando al municipio como el factor clave más débil, pero al mismo tiempo el más importante, en el amplio espectro que registra, desde acciones previas viciadas, obstáculos, problemas y conflictos, comenzando por sus sustentos normativos que van desde la ausencia de normas hasta la hiperregulación.

Como ya lo hemos visto, en el municipio libre, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se garantiza el ejercicio de las facultades y atribuciones establecidas en sus artículos: 1o. en su totalidad, 2o. (en sus incisos a, con sus ocho fracciones, y b, con sus nueve fracciones); 3o. (primer párrafo y fracción VIII); 4 en su totalidad; 5 (párrafo cuarto); 6o.; 7o.; 8o.; 9o.; 11; 16; 17; 18; 21 (párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto); 22; 24; 26 (párrafo tercero); 27 (párrafo tercero y fracción VI); 30; 31 (fracciones II, y IV); 32; 34; 36 (fracciones I, y V); 41 (primer párrafo); 73 (fracciones XXIII, XXV, XXIX-A párrafo segundo, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, —y— XXIX-J); 105 (párrafo primero, incisos b, f, g, i, —y— j); 108 (párrafo cuarto); 115 en su totalidad; 116 (fracción VII, párrafo segundo); 117 (fracción VIII, párrafo segundo); 122 (base quinta, inciso G); 123 A (fracciones XXV y XXVI); B (fracción XIII); 128, y 130 (párrafo séptimo).

Los ayuntamientos dictaron los primeros reglamentos de la nación, ejemplo que debe servir de guía en la época presente. El ayuntamiento es, pues, más originario; en él se fundó la primera organización de este país, y a él habrá de retornar ahora.

El cabildo o congreso se concibe aquí como una ampliación en el plano nacional de la representación popular que ostentan los ayuntamientos. Siempre, en nuestra historia, se vio en la autonomía de los cabildos el baluarte de la democracia y la fuerza opuesta al despotismo centralista, aún disfrazado de científico y/o humanista, con cubierta jurídica.

Los ayuntamientos de México deben resucitar la idea del Congreso de las villas. El pueblo del que hablan es el que se supone representado en

el ayuntamiento y que, en verdad, está formado por los hombres honrados, de cierta educación y posición social, de cada localidad, dispuestos a luchar por su pueblo.

La sociedad es la misma; su sentido, enteramente distinto.

Ya no se trata de fundar la libertad sobre el derecho. La posibilidad que ahora se propone es mucho más: se trata de fundar todo derecho sobre el propio acto legislador, se trata de poner la libertad pendiente sobre sí mismos para fincar sobre ella todo el orden social; se trata, en suma, de erigirse en principio de todo derecho y de toda Constitución, sin romper el orden establecido. Es el retorno a la Constitución primigenia, de la que todos dependemos, por ser la guía fundamental.

Reafirmemos el pacto federal, sobre una base de equidad jurídica, democrática y social, partiendo del sustento mismo del federalismo: el municipio libre, como un real orden de gobierno verdaderamente libre, proveyéndolo de más y mejores facultades en el sistema de pesos y contrapesos constitucionales, para que le sea posible el desarrollo de su catálogo normativo, y así, la misma autoridad municipal y los habitantes del municipio tendrán pleno conocimiento y podrán ejercer adecuadamente sus derechos y obligaciones.

La metodología de la Constitución municipal se ha hecho con el objetivo fundamental de impulsar en forma coordinada en los órdenes municipal, estatal y federal la analogía jurídica, administrativa y política que logre la consolidación de la unidad nacional, basada en la suma de municipios prósperos y participativos, para el mejor desarrollo de un México democrático, equilibrado y justo.

Rompamos el paradigma de que los municipios no pueden o no deben tener su propia Constitución: nivelemos los tres órdenes de gobierno de nuestro país. Afiancemos el pacto federal, reconociéndole al municipio libre su mayoría de edad, démosle y démonos la Constitución municipal.

Sólo así tendremos racionalidad para progresar, estabilidad para institucionalizar, gobernabilidad para crecer, información para progresar, comunicación social para revertir la movilidad descendente y movilización social expansiva.

Aquí y ahora, al amparo de los principios que se consagran en nuestro propio Estado de derecho, en la coyuntura misma de término-inicio de siglo y milenio, en los nuevos escenarios nacionales e internacionales, en nuestro país, donde sus municipios son la expresión política y adminis-

trativa más cercana a quienes integramos la nación misma, promulguemos la Constitución municipal.

En México, a cien años de iniciada la guerra de independencia, llevamos a cabo la primera Revolución social del siglo XX.

A raíz de esta Revolución hicimos una de las Constituciones políticas que se consideró —y se sigue considerando— como de las más adelantadas del mundo entero.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que nos rige desde 1917, a pesar de los centenares de reformas que ha sufrido, se prescriben las libertades individuales, en la parte dogmática; la organización de los poderes y su funcionamiento, en la parte orgánica; y las garantías sociales en la sección programática. El reconocimiento de la existencia de grupos económicamente débiles supone la urgencia de librarlos de la necesidad, única fórmula para volver eficaz el ejercicio de las libertades. Esto, a su vez, implica la intervención del Estado, facultado para promover y regular el desarrollo económico, sin dejar el crecimiento del país a la simple espontaneidad de las leyes de la economía.

El aumento de la actividad económica, más allá de la tasa de expansión demográfica, desencadena el proceso del desarrollo, pero no garantiza, de suyo, los términos de la distribución del ingreso ni sus efectos en el nivel de vida de las masas populares. Con frecuencia acontece que la riqueza de todo un país sea patrimonio de un grupo minoritario, aun cuando en las cifras globales aparezcan aumentos en el ingreso promedio por habitante.

La justicia social, a su vez, equivale a una prosperidad compartida. Ésta se manifiesta en el acceso proporcional de todos los sectores de la población a los incrementos del ingreso nacional, en la participación equitativa del capital y del trabajo en la riqueza que ambos generan, y en el mejoramiento generalizado de la calidad de vida.

La estabilidad política depende, en consecuencia, de la correcta solución de los problemas que plantean el desarrollo económico y la justicia social. Uno representa la aspiración, la urgencia de incrementar la riqueza del país; la otra, la obligación política de distribuir con equidad esos bienes. El desajuste entre estos dos elementos radicales provoca que ciertos sectores de la sociedad no reciban los beneficios del progreso.

La tranquilidad pública y la estabilidad política son fruto de un sano equilibrio entre los empujes económicos y las presiones sociales; pero semejante estado de compensación no puede ser resultado natural de esas

fuerzas contrapuestas, sino producto calculado de una política gubernamental concertada y firmemente sostenida.

Se observa que, en la política mexicana, un gobierno es de derecha cuando pone el acento exclusivamente en el desarrollo económico; es de izquierda cuando se empeña exageradamente en impulsar la justicia social, y simplemente es idóneo y plausible si se trata con acierto de aproximarse a esas metas. Estas tres orientaciones están previstas en la Constitución y han contribuido históricamente a modelar la fisonomía de México.

A raíz del fenómeno de la globalización, que sólo tiene tres grandes vertientes: la economía, las comunicaciones y el clima, hemos aprendido —o debemos aprender— que de nosotros, sin imitar irracionalmente a otros países que suponemos, y suponemos mal, para mejorar nuestras condiciones de vida, ya sea en el ámbito jurídico, político, económico, social, tan sólo por mencionar los que más nos deben —o nos deberían— importar.

Aquí y ahora, en inicio-término de siglo y milenio, sin imitar a nadie, sin compararnos degradadamente con otros, invirtamos el orden que hasta ahora ha prevalecido de arriba hacia abajo, por el de abajo hacia arriba, instaurándolo con la Constitución municipal, que, no existe nada que así lo impida, en tanto que reafirma el pacto federal y permite, a la base misma que le da su propio sustento, ejercer el tercer orden de gobierno, precisamente para promover el desarrollo socioeconómico sustentable de sus habitantes, que es lo que significa “gobernar”.

La independencia política de nuestro Estado mexicano, de nuestro Estado de derecho, depende de nuestra propia actividad interior y nuestra política exterior, sin injerencia extranjera de ningún tipo. Ésta es nuestra soberanía, ésta es nuestra seguridad soberana. Y nuestra soberanía y seguridad no dependen ni de la extensión de nuestro territorio ni de la cantidad de nuestros habitantes ni de nuestro régimen social y político interno. Esto lo sabemos y conocemos desde el Renacimiento.

A propósito del Renacimiento, de soberanía y de seguridad, recordemos cómo Las Cruzadas fueron un ensayo ideológico místico-religioso para arrebatarse el Santo Sepulcro a los *infieles*; fueron la primera coalición europeo-cristiana que representaba el primer esfuerzo lógico y bien meditado para romper aquella barrera del Mar Rojo para liberar, así, el tráfico con el Oriente para Europa, para el cristianismo. Al fracasar ese golpe, ya que no fue posible arrebatarse Egipto a los mahometanos ni rescatar el Santo Sepulcro tampoco, el islam siguió dominando el camino a la India, tuvo que despertarse, forzosamente, el deseo de encontrar otra ruta a la India,

libre e independiente. La osadía que hizo avanzar a Colón hacia el Oeste, a Bartolomeo Díaz y Vasco de Gama hacia el Sur, y a Sebastián Cabot hacia el Norte en dirección a Labrador, nació, en primer lugar, de la impaciente voluntad de encontrar una ruta marítima hacia la India, libre de derechos aduanales, para doblar la situación privilegiada del islam.

Ahora, precisamente en nuestros días, el petróleo que existe entre Chechenia y Afganistán, estimado en 200 mil millones de barriles, sin los cuales no es posible imaginar el desarrollo mundial en los próximos 25 años, obliga a pensar que la alianza formada para la lucha contra el terrorismo, manejado como un conflicto entre “buenos” y “malos” en el peor de los casos, o entre cristianos y musulmanes, en el menos peor, es más del tipo de lógica y meditación como la que se hizo en Las Cruzadas, con la salvedad de que el islam, desde hace mucho tiempo, no se encuentra en una situación socioeconómica privilegiada como la que tuvo en el siglo XV. El patrón petrodólar es actualmente la ideología predominante, hegemónica, y no resulta difícil imaginarse la osadía que tiene y tendrá.

Hay en todo invento y descubrimiento decisivo y osado un impulso espiritual, moral, que funciona como la verdadera fuerza alada, pero, por lo común, son impulsos materiales los que conducen a su realización práctica. Respaldaban a los héroes de aquella época de descubrimientos de continentes, como verdaderas fuerzas motrices, los mercaderes y comerciantes, y el primer impulso partió de fuerzas terrenales, como ahora resultarían las grandes empresas petroleras y tecnológicas transnacionales, en el primer conflicto bélico del siglo XXI, que apenas comienza.

Ante una situación internacional como la descrita, es urgente que en nuestro país tengamos una trinchera legalmente uniforme, con nuestros principios bien fundamentados, para no caer en las sutiles garras de la desunión nacional. Ya lo ha vivido nuestro país en épocas pretéritas. Acordémonos siempre.

Debemos destruir nuestro complejo por menospreciarnos. Y el mal estriba en que se siga cayendo en lo mismo. Reafirmemos el amor a nuestro país, en el que hemos nacido, no sólo por sus luchas y tragedias, por sus paisajes y riquezas, sino con la admiración por sus hombres de pensamiento, héroes de laboratorio, de taller, de bibliotecas o de buhardilla; más grandes que los grandes capitanes cuyas hazañas celebran con estruendo los clarines de la historia universal. Aprendamos también de nuestra propia historia, de nuestra historia patria.

Tan sólo se señala uno de los caminos que conducen a territorios nuevos, a zonas del pensamiento nuestro, de nuestra historia, de nuestra propia vida que jamás hemos visto de cerca por mirar siempre hacia fuera, en la lejanía del tiempo y del espacio, máxime ahora con el fenómeno de la globalización y el ciberespacio.

Conocemos la evolución que han tenido los países europeos, entre ellos el de España; sabemos mucho de los Estados Unidos de Norteamérica, y nada o casi nada de nuestra nación, y mucho menos del resto de los países de nuestro continente.

Hemos vivido de espaldas a nosotros, a nuestra tradición cultural, a los pensadores nuestros que en lo intelectual y en lo moral han superado en mucho la estatura media del hombre. Dejemos atrás esa imitación extralógica. Nuestra memoria es nuestra tradición; nuestra tradición es nuestra fuerza; nuestra fuerza es nuestra historia.

Recordemos al filósofo Kant, quien desarrolló un digno sistema de ética o, lo que es lo mismo, indicó su concepto de la conducta que debería observar el hombre: procediendo con justicia, sinceridad, honradez y respetando el derecho ajeno, y al mismo tiempo, recordaremos al Benemérito de las Américas: “Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.<sup>23</sup> Desde que las ideas de Kant se esparcieron

<sup>23</sup> “El 15 de julio de 1867 volvió Juárez a la ciudad de México y se restableció de modo pleno la ley fundamental”. *Enciclopedia de México*, t. 5, p. 2675. Cosío Villegas, Daniel, *Historia general de México*, t. 2, pp. 803-818. Del discurso que con motivo de este hecho y del que se extrajo la inmortal frase del Benemérito de las Américas, rescato la parte con que contestó a Maximiliano su Manifiesto del 2 de octubre de 1865, en el que, en su primer párrafo, escribió: “La causa que con tanto valor y constancia sostuvo D. Benito Juárez, había ya sucumbido, no sólo a la voluntad nacional, sino ante la misma ley que este caudillo invocaba en apoyo de sus títulos. Hoy hasta la bandería en que degeneró dicha causa, ha quedado abandonada por la salida de su jefe del territorio patrio”. A lo que, en clara alusión, Juárez respondió: “Ha cumplido el gobierno el primero de sus deberes, no contrayendo ningún compromiso en el exterior ni en el interior, que pudiera perjudicar en nada la independencia y soberanía de la República, la integridad de su territorio, o el respeto debido a la Constitución y a las leyes. Sus enemigos pretendieron establecer otro gobierno y otras leyes, sin haber podido consumir su intento criminal. Después de cuatro años vuelve el gobierno a la ciudad de México, con la bandera de la Constitución y con las mismas leyes, sin haber dejado de existir un solo instante dentro del territorio nacional”. Juárez, Benito, *Discursos y manifiestos*, 2a. ed., H. Congreso del Estado de Oaxaca / LVII Legislatura, 2001, pp. 217 y 218.

por el orbe, el pensamiento humano jamás ha retrocedido. “¡Cumple con tu deber”, decía Kant, “aunque el universo se venga abajo!”

Un régimen democrático no sólo requiere de un líder; también necesita de una sólida opinión pública, de una igualdad de todos ante la ley y de que así se garantice la participación democrática de los ciudadanos. Del Estado de derecho.

Otra reflexión juarista, “Mandar obedeciendo”, que retomaría mucho tiempo después Stephen Holmes, resulta pertinente repetir: “las constituciones (políticas) restringen la discrecionalidad de quienes detentan el poder porque éstos, los gobernantes, tienen que ser gobernados”.

Y ¿cómo podemos evitar que se rompa el Estado de derecho que tanto tiempo y dolor nos ha costado? Muy sencillo: poniéndonos todos iguales ante la ley, y máxime cuando se trata de nuestra ley fundamental. Se evitaría el autoritarismo, la intolerancia, la falta de experiencia, la falta de planes de gobierno y la carencia de proyectos políticos nacionales. Conociendo nuestros derechos y obligaciones, así de gobernados como gobernantes, pero partiendo de la base misma del federalismo: el municipio libre.

Como se ha señalado, el municipio se ha olvidado, cuando más; o relegado, cuando menos, “y sin embargo se mueve”, pero no como todos quisiéramos.

En el municipio libre, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aseguran las garantías individuales que se contienen en los artículos 1 al 28, las cuales sólo se podrán suspender conforme a lo prescrito en los numerales 29 y 30 de la misma Constitución.

Es por ello que, de los cinco puntos que como mínimo debe contener toda Constitución, a continuación, y a manera de síntesis, se exponen las que contiene la Constitución municipal<sup>24</sup> que se propone como proyecto político nacional:

1. La Constitución municipal es un todo completo en los aspectos del municipio (no sólo de las comunidades indígenas), comprendiendo toda su organización: gobierno, administración, población y territorio, en lo jurídico, político, social, cultural y, visto el municipio como un verdadero orden de gobierno y no como un nivel técnico-administrativo-burocrático más.

<sup>24</sup> Registrado el 25 de octubre de 2000, ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, del Registro Público del Derecho de Autor, habiéndose corregido y aumentado el 21 de noviembre de 2001, en virtud de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001.



2. En un sistema democrático todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental —Constitución— o secundario —legislación ordinaria—, es decir, dentro de la órbita de su jurisdicción. Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevén y rigen. La actuación de los órganos estatales fuera del derecho o contra el derecho es inválida en la democracia e incompatible con ella. La supeditación al derecho del poder público, o sea, de la conducta funcional de todos los órganos del Estado, se expresa en el principio de *juridicidad*, que a su vez comprende el de *constitucionalidad* y el de legalidad *stricto sensu*.

3. La costumbre (para el caso de los “usos y costumbres”) con arreglo a derecho no ofrece problema alguno, ya que en esta hipótesis no es por virtud de la costumbre, sino en atención a la ley, como adquiere fuerza obligatoria. Simplemente significará que el poder público reconoció, en un momento dado, a la costumbre, si ésta fue anterior a la ley.

4. La Constitución municipal contiene las normas y procedimientos de observancia general dentro del ámbito de su competencia (territorial y demás).

5. La constitución municipal reproduce en su articulado los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce, protege y propicia la unidad nacional para preservar nuestra pluralidad cultural y para asegurar respeto a las identidades regionales, así como a su convivencia armónica. La unidad nacional es —hoy— el valor más importante de los mexicanos.

Somos múltiples y diversas las voces con la clara conciencia de que el *statu quo* debe cambiar, pero son muy pocas las propuestas del camino que debe seguirse, sin romper el pacto federal y, por tanto, la paz pública, la unidad nacional, la seguridad, incluida la personal y en nosotros, tan preciadas en estos días.

Si hubo una transición pacífica de alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, y, por consiguiente, de *cambio* de régimen, no hay por qué volver los ojos a las gestas heroicas y violentas, que más bien podrían retrasarnos de un avance que nos ha costado mucho tiempo, derramamiento de sangre y dinero.

Por ello hay que romper el paradigma, ir más allá, para acceder a mejores formas de convivencia, de unidad y, sobre todo, de igualdad de oportunidades que la ley nos otorga y que está formulado en un solo documento, la Constitución municipal, que al prepararlo se llegó al ámbito

político, dejando de ser un aspecto jurídico, administrativo o constitucional, y que al ejecutarlo será un proyecto político nacional.

Al afirmar que con el mayor número posible de adeptos —tanto en calidad como en cantidad— en este proyecto político nacional, será una realidad y nuestro país estará en el lugar que todos anhelamos y deseamos, dentro del gran concierto de naciones, con base en el ordenamiento interno —ya sea de mercados, de trabajo, de capitales, de mercancías, de justicia social, de derechos humanos, de democracia— buscará y logrará el mejor funcionamiento de los mercados, del intercambio mundial o global o internacional, cualquiera que sea el término que más plazca.

De considerarlo así, los posibles lectores, analistas, críticos, maestros, estudiantes y gente interesada en el municipio y en nuestro país se habrá cumplido con el afán más caro: el de hacerlo realidad.

Por todo lo anterior, al municipio, así, en abstracto y en concreto al mismo tiempo, como pareciera que está inscrito en aquella ciudad monumental prehispánica del sureste de nuestro país, en Palenque: “Has sido, por eso eres, por eso sé mejor”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 14a. ed., México, Porrúa, 1999.
- , *Derecho administrativo especial*, México, Porrúa, 2001.
- ANDA GUTIÉRREZ, Cuauthémoc (ed.), *Chiapas y la reforma municipal*, México, Unión Gráfica, 1987.
- AZUELA GÜITRÓN, Mariano *et al.*, *La reforma municipal en la Constitución*, 2a. ed., México, Porrúa.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo (formación de los poderes en 1824)*, México, UNAM, 1978.
- BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte, *El municipio en México*, Zamora, Mich., Colegio de Michoacán, 1987.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.
- , *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2000.
- , *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2001.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001.

- Código Fiscal de la Federación*, Ediciones Fiscales y Jurídicas, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 2004.
- COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (coord.), *Historia general de México*, México, Centro de Estudios de El Colegio de México, 1986 y 1992, 2ts.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa, 1998.
- Diccionario de las Ciencias Sociales*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.
- Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978.
- Enciclopedia de México*, 14 tomos, 4a. ed., México, Editora Mexicana, 1978.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 1998.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1963.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Porrúa, 1992.
- HUERTA PSIHAS, Elías, *La justicia electoral y el caso Tabasco*, Ed. Nivi, 2001.
- JUÁREZ, Benito, *Discursos y manifiestos*, 2a. ed., H. Congreso del Estado de Oaxaca/LVII Legislatura, 2001.
- Ley de Coordinación Fiscal*, México, 2001.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 39a. ed., México, Porrúa, 1999.
- LÓPEZ PORTILLO, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, México, Botas, 1976.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1982.

- MAZARIEGOS CAMPOS, Ileana, *El poder del municipio*, México, Banobras, 1987.
- MORINEAU, Óscar, *El estudio del derecho*, México, Porrúa, 1953.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, BANOBRAS, 1987.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCADO, J. Fernando y CÁNCER LALANNE, Enrique, *Evolución de la justicia electoral en México y en España*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuaderno 1, 2001.
- OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración municipal (estudio preliminar del municipio libre)*, México, Trillas, 2001.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 5a. ed., México, Porrúa, 2001.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956.
- , *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2000.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil*, México, Porrúa, 1974, 4ts.
- RUIZ MASSIEU, Mario y MUÑOZ, Virgilio, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2000.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1965.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1964.
- , *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975.
- VALADÉS, José C., *Historia general de la Revolución mexicana*, 3a. ed., México, Editorial del Valle de México, 1981, 5ts.