

EL MUNICIPIO: CÉLULA POLÍTICA Y CIUDADANA

Abel VICENCIO TOVAR

El tema a mi cargo en este coloquio, tiene como objetivo el conocer la naturaleza social y política del municipio mexicano. Igualmente el detectar la conformidad entre la institución que diseña la norma constitucional y las leyes derivadas de esta, con la auténtica expresión de esa forma de organización intermedia que es el municipio.

Después del "Foro Nacional" organizado por la Secretaría de Gobernación en el año de 1982, al que concurrieron un gran número de ponentes, y después de varios eventos académicos organizados por diversas instituciones culturales, entre ellas nuestra Universidad, considero que en cuanto a la materia de nuestra reflexión, tal vez muy poco se pueda agregar. Sin embargo, el mismo material contemplado desde un ángulo distinto, enriquecido con la experiencia de la vida, podría aportar alguna adición a tantos y tan meritorios esfuerzos realizados.

La tradición del liberalismo jurídico, que en México se expresa a partir de la segunda mitad del siglo XIX, llevó a muchos, si no con la contundencia del rigor científico, sí con la forma reiterada de enjuiciar los problemas sociopolíticos, a la concepción de una deformante idea respecto a las realidades del hombre y su sociedad. Se multiplicaron las formas de abordar esta doble realidad ontológica y sus relaciones, concibiendo la persona individual y la realidad sociopolítica del Estado, frente a frente, y suponiendo que entre estas dos realidades la nada reinaba.

Así, aunque no racionalmente, sí en la práctica, durante mucho tiempo se vino ignorando la magnífica y multifacética realidad de las organizaciones intermedias que a partir de la célula básica de la sociedad que es la familia, ayudan, perfeccionan y hacen posible la existencia y el crecimiento de la vida verdaderamente humana.

Los seres humanos que conviven en esas comunidades, reciben de ellas alientos, estilos, y formas de vida, así como estímulos para su desarrollo humano en muy diversos aspectos. Esta influencia puede equipararse a la de la familia, y evidentemente es más persistente, más

continua y más sutilmente eficaz que la ejercida por el Estado. Una de las principales comunidades intermedias es precisamente el municipio.

Esta institución es probablemente una de las que tienen más larga tradición en la cultura occidental. *Municipium* era, entre los romanos, la ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos concedidos a los habitantes libres de la ciudad de Roma.¹

Como puede apreciarse en este antecedente histórico, el origen de la institución municipal se ubica en la libertad y en el autogobierno. En la tradición occidental que a México llega a través de España, los municipios nacen y se fortalecen especialmente en Castilla, el reino que desde el siglo noveno se distingue de otros como el de León, por su posición avanzada, es decir, de apertura a una evolución que fue constante, para exaltar la autoridad de las comunidades provinciales frente a la central autoridad del rey. La lucha que dieron los comuneros de Castilla, en el siglo XVI, contra el rey Carlos I, es sólo un episodio de la conciencia de la comunidad provincial, de la libertad y de la autonomía que ésta requiere para el cumplimiento de sus funciones y para su desarrollo, que pronto pasó a la Nueva España. En la nueva tierra, la fundación de la Villa Rica de la Veracruz por Cortés y la organización de su ayuntamiento para liberarse de la dependencia del gobernador de Cuba, es también un episodio de los muchos que se han dado en nuestro suelo para acogerse a la autoridad que está más cerca de las vicisitudes de la vida en las poblaciones: la municipal.

La presencia moderna del municipio con su gobierno local surge en el mundo al mismo tiempo que se perfecciona la figura jurídico-política del Estado, con su explicable tendencia hacia la centralización del poder. No es casual que en España el enfrentamiento de los comuneros de Castilla con el poder real, se dé precisamente en el siglo XVI, recién lograda la unificación política del país con la expulsión de los árabes. En América y especialmente en la Nueva España, muy pronto también, los esfuerzos de los poderes municipales para cumplir las funciones a las que están destinados, produjeron conflictos y enfrentamientos con las autoridades representativas de la monarquía, que solían ver con suspicacia la reiterada defensa de la libertad municipal. Sin embargo, la tradición en esta materia pesaba mucho para ser abiertamente desafiada. Lópe de Vega y Calderón de la Barca recogen y revisten más tarde con túnica perfecta en su teatro —suma viviente y expresión

¹ *Diccionario Básico Espasa*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980.

suprema de la época—, el alma de las instituciones municipales, el motor central que las anima y sostiene. “Fuente Ovejuna” exalta la solidaridad moral, la unidad inquebrantable de conciencias y voluntades, el ayuntamiento del pueblo y el concejo que se funden en una sola persona colectiva para el juicio y la justicia, por obra del tradicional cabildo abierto y que, con idéntica unidad, resisten victoriosamente amenazas y torturas:

—“¿Quién mató al comendador?

—Fuente Ovejuna, señor.

—¿Y quién es Fuente Ovejuna?

—Todos a una.”

Contra esta granítica cohesión, alma y escudo del pequeño pueblo titánico, se rompen los poderes extraños. Vence la unión de los hombres para el bien, para la defensa de sus bienes inmediatos e irrenunciables: la integridad personal, el decoro, la justicia, atacados por la fuerza insolente de un perverso vicario del Estado. Similar defensa de los fueros de la dignidad humana, la hace “El alcalde de Zalamea”.

Bajo los Austrias, se iniciaba el ocaso de las prerrogativas regionales y locales en la madre patria. En la Nueva España, además, el temor de alzamientos indígenas que aplastaran o pusieran en peligro la seguridad de los españoles, los intereses de la metrópoli y en general, la obra e instituciones de la Colonia, introducen en la legislación y en la política, una actitud de cautela y acentúa el vigor incontrastable, propulsor y atractivo al mismo tiempo, “del poder central”.²

No forma parte de este tema la historia, ya estudiada en otro, del municipio mexicano; sólo apuntaré para el propósito que anima este esfuerzo, que durante la Colonia a pesar de la cautela y las limitaciones señaladas, buena parte de las virtudes que de regionales se fueron convirtiendo en nacionales, se gestaron y se enriquecieron moral y materialmente hablando, en la vida de las medianas y pequeñas municipalidades ordenada por autoridades dignas y respetables.

Después de la independencia, las autoridades locales fueron arrastradas por el torrente del caudillismo, la violencia y los avatares de la vida nacional, a pesar de lo cual buena parte de los municipios pudo conservar su salud; más adelante, en el porfirismo, en general, fueron “honorablemente inocuos”.³

La reforma municipal de la Revolución, se redujo a la supresión de las jefaturas políticas y a la retribución de los funcionarios declarados

² González Luna, Efraín, *El municipio mexicano y otros ensayos*, México, Jus, 1974.

³ *Ibidem*.

constitucionalmente autónomos, declaración que por teórica, con muy menguada correspondencia en la práctica, impuso la necesidad de la reforma legal que en este coloquio se comenta.

Concebido el problema, como se expresó al principio, en determinar el grado de congruencia de la intención que anima a la legislación vigente con la naturaleza y la realidad viva del municipio, se puede formular una hipótesis inicial: La legislación vigente, concretamente el artículo 115 de la Constitución, en su texto reformado, responde en alguna forma al anhelo, expreso o tácito, de un pueblo como el mexicano, de tener una estructura jurídico-política que le permita recibir de la autoridad local, en orden y en justicia, la promoción y el apoyo que requiere para su desarrollo humano integralmente considerado y que originalmente se obtiene en la vida familiar. Históricamente, e incluso en nuestra época contemporánea, no puede decirse lo mismo del tipo de relaciones establecido por el gobierno central, con todos los municipios, por razones, no de simple coyuntura, que se expresa en graves conflictos cuando los atiza la pasión partidista, sino inclusive por fallas de estructura.

Sin embargo, abordar ese problema requiere como primera condición, lo que resulta ser el material básico de esta ponencia: aclarar la naturaleza de la institución municipal.

Por lo pronto, puede afirmarse que la naturaleza del municipio es doble: es célula cívico social y también célula política.

Después de la familia, célula social primigenia, en segundo grado y con una importancia vital, el municipio es una comunidad natural que surge espontáneamente del procedimiento sociológico de la agregación social. Es en el ayuntamiento donde las familias —por tener características culturales similares y por coincidir en la misma tierra— aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y alcanzar la perfección relativa en la atención de sus funciones, como son las de proporcionar sustento material y aliento espiritual para vivir y para trascender.

El municipio es la "casa grande" que, en su origen, se constituye con la unión de las familias y que, por tanto, aunque adquiere independencia de éstas y rango superior en la estratificación social, no le corresponde asumir funciones que la familia pudiera afrontar con eficacia; de hacerlo, el objetivo que, naturalmente hablando, se impone a la institución municipal, se vería seriamente afectado en tanto que ya no apoyaría el esfuerzo de los grupos familiares; por ello, el municipio debe respetar el principio ordenador social de la subsidiariedad.

La comunidad original, por simple y espontánea que se le suponga,

requiere de la autoridad y de su ejercicio para mantener la cohesión de sus integrantes, para alcanzar sus finalidades, para coordinar intereses disímbolos y lograr la prevalencia del bien común local.

No son suficientes los lazos naturales que unen a la comunidad municipal por la tradición, por la cultura, por las costumbres, por los intereses, que no todas las veces son comunes. Se hizo, desde siempre, indispensable la erección de la autoridad y el ejercicio recto de ésta para lograr los fines ya indicados. Los lazos naturales son, así, reforzados por lazos jurídicos y políticos que convierten a la espontánea, natural, comunidad original de vida, en una agrupación ordenada, formalizada y jerarquizada.

En cuanto a los deberes del integrante de una comunidad natural en cuanto tal, son bien sencillos: respeto a los demás, acatamiento a la autoridad natural y sentido de colaboración con las cosas de su ciudad. Es también ciudadano.

Pero todas las comunidades como la municipal, desde el principio, no vivieron en la ficción de una sociedad nacida, organizada y sostenida espontáneamente. La autoridad en diversas formas fue indispensable para perfeccionar y dar consistencia a lo que naturalmente nació y prosperó: el municipio, que participa de las características de una comunidad natural y que, por tanto, es la célula cívica social, amén de que también es una célula política.

En esta nueva dimensión, los habitantes del municipio que como comunidad natural en ella coordinan sus intereses, ejercitan su solidaridad y encuentran aliento y ayuda, son ciudadanos, pero están ligados por la *polis*, por un conjunto bien definido de derechos y obligaciones, que deben ejercitarse y cumplirse, respectivamente, para que el municipio no solamente pueda existir, sino trascender.

Ubicado ya el municipio en este aspecto de su realidad, como célula política, en donde se ejerce originariamente la autoridad más sencilla, la más ligada al pueblo, es convertida por el desarrollo del Estado moderno en base de la organización política de la nación, tal como se establece en el artículo 115 de la Constitución.

Sin embargo, la nación no es, ni podía ser, una simple suma de municipios. Los estados de la Federación representan otra gran división territorial que, en alguna forma, responde a las diferencias antropológicas y culturales de sus habitantes y que, por tanto, requiere también del ejercicio de la autoridad a través de los gobiernos estatales.

La organización del Estado federativo y la acción de las autoridades estatales, no tendrían razón de ser si los municipios fueran totalmente suficientes para establecer las bases de una vida cívica y social plena

y tuvieran, además, los recursos y la capacidad para atender los asuntos culturales, económicos, sanitarios, etcétera. Todo ello, sin embargo, requiere de una proyección geográfica más amplia y de recursos muy superiores que no pueden alcanzar los municipios.

En estas condiciones, el municipio está destinado a ser apoyado y suplido por los poderes estatales, que tienen una visión más general y mayores atribuciones y capacidades. Respecto de esto, si la autoridad estatal pretendiera asumir todas las funciones que a los municipios corresponden, dejaría de tener razón de ser esta autoridad si los municipios mantienen su jurisdicción, pero si las asume, los municipios perderían su razón de ser. Por ello, siguiendo el proceso ascendente de la ordenación y de la agregación social que se inicia en la familia, la relación entre el municipio y las autoridades del estado debe también estar regida por el principio de *subsidiariedad*.

Un resumen sucinto de lo expresado en líneas anteriores, nos llevaría a una conclusión definitiva: en toda relación entre una comunidad grande y otra pequeña, dentro de la misma estructura social, el principio de subsidiariedad es el más valioso, tanto que permite la eficaz ordenación y el respeto de jurisdicciones.

Para que la relación entre la familia y el poder municipal sea positiva, es necesario el principio de la subsidiariedad; éste, por lo que se refiere al ordenamiento entre los poderes municipales y los poderes estatales, también es indispensable.

Este principio, lógico en buena parte y con frecuencia mistificado, marginado o definitivamente violado, es, sin embargo, la expresión más inteligente que ordena las relaciones entre comunidades jerarquizadas entre sí. Efectivamente, mediante el principio de subsidiariedad —que veda al superior el ocuparse de cuestiones que el inferior puede resolver, de ser respetado en un ordenamiento social sano— se podría aprovechar al máximo todos los mejores esfuerzos de una pequeña comunidad humana cuyos habitantes en libertad ordenada, sin inhibiciones, pusieran en ejercicio todas sus facultades para resolver, de la mejor manera, los requerimientos y retos que la vida social les presenta en cada momento.

Al mismo tiempo, si la comunidad superior, que en nuestro ejemplo sería el estado, debe aportar los recursos que la participación de todos ha puesto en manos de sus autoridades, para perfeccionar la actividad municipal en orden a la atención de las necesidades de los habitantes y al cumplimiento de sus grandes objetivos, puede hacerlo porque cuenta con una visión amplia y muchos mayores recursos, pero debe hacerlo solamente para suplir deficiencias y no para sustituir esfuerzos y apor-

taciones válidas. Si se hace lo primero, el resultado será magníficamente enriquecido por la aportación sencilla, pero valiosísima, del municipio, completada con el principio ordenador y de auxilio que puede prestar el estado. Si a pesar de lo dicho, el comportamiento fuera el diseñado en segundo lugar, no hay duda, la simple lógica así lo prueba, que habría pérdida lamentable de recursos materiales y humanos. Podría ocurrir que muchos esfuerzos que pudieran realizar los municipios, los aportara el estado y, posiblemente, pensemos con buena voluntad, pudiera aportar hasta mejores soluciones. Suponiendo sin conceder, que esto ocurriera, muchos esfuerzos, muchas capacidades, muchas posibilidades humanas, quedarían lamentablemente desperdiciadas. Hay que agregar que en muchos, en muchísimos casos, cuando el estado realiza actividades que corresponden a los municipios, el gobierno federal las que corresponden a los estados o el municipio pisa campos destinados a la simple actividad familiar, los resultados, con frecuencia, suelen ser inferiores.

Volviendo al principio de la subsidiariedad, este principio ordenador de la convivencia entre entidades jerarquizadas entre sí, sólo puede existir cuando a su vez la *autonomía*, como condición de independencia y de respeto a las propias decisiones, es también una realidad vigente. En efecto, por mucha que sea la relación y la comprensión entre las autoridades municipales y las estatales, dichas autoridades —no entes abstractos, sino grupos de hombres dispuestos a ejercer un poder—, con frecuencia y por la natural tendencia a enfocar las cuestiones desde un punto de vista particular, percibirán las características y dimensiones de los problemas en forma distinta; entonces, si no existe verdadera autonomía para decidir sus asuntos por parte del municipio o autonomía para atender las que de suyo le corresponden a los estados, las instancias superiores de gobierno fácilmente caerán en la tentación, que siempre va cuesta abajo, de ocuparse de cuestiones que pudieran resolver los inferiores, aunque éstos no estén de acuerdo y a veces, inclusive, actuando sobre su oposición formal. Por ello, la autonomía, o sea, la posibilidad de decidir en última instancia en todas las cuestiones del ordenamiento social dentro de la jurisdicción de una entidad, es indispensable como el aire a las plantas para que crezca frondoso el árbol de la subsidiariedad con todos sus magníficos resultados.

Si anteriormente nos hemos ocupado del aspecto cívico-social del municipio, por un lado, y el meramente político, por otro, antes de insistir en el aspecto de la naturaleza de la institución municipal, para concluir, es conveniente destacar también que estos dos aspectos tanto de la institución municipal como de toda forma del hombre inmerso en

su sociedad —el aspecto cívico-social y el aspecto político—, no son dos realidades distintas, sino, en verdad, dos caras de una misma moneda. Lo cívico viene de *civitas* y lo político viene de *polis*. En el primer caso, estamos haciendo referencia a una raíz latina y en el segundo a una raíz griega, pero en ambos casos el significado es el mismo: ciudad.

Efectivamente, es la ciudad en su expresión más sencilla, la comunidad que aúna y coordina las capacidades y esfuerzos de los hombres y de las familias, comunidad, que con el tiempo, formalmente estructurada por el derecho y la política, se convierte en la *polis*.

No puede pasar desapercibido que el manejo de estos dos términos es simplemente convencional, pero con esas limitaciones, al mismo tiempo que dichos términos sirven, por un lado, para designar la vida social ordenada alrededor de un eje natural —la ciudad— y por el otro la *polis*, que expresa la misma ciudad ordenada política y jurídicamente, nos sirve también para insistir que siendo ambos conceptos sólo dos enfoques de una misma realidad, no puede darse una vida social y cívica sana, sin resolver el problema de las aportaciones diversas provenientes de una sociedad heterogénea y, por tanto, el problema del choque entre diversas percepciones y la confluencia de ellas para la instauración de la autoridad y el señalamiento de su conducta. Esto es, en pocas palabras, la actividad política. Por eso, los municipios, comunidad natural y célula cívico-social, no pueden ser ajenos, ni lo son, a las inquietudes y a la actividad política, pues obtienen a través de ella el respeto a su autonomía y, por tanto, la vigencia del principio de subsidiariedad. El municipio integralmente considerado, es así una célula cívico-social y también una célula política.

De ahí la importancia y la trascendencia del problema ya esbozado —que corresponde a otro tema— de la congruencia entre la intención legislativa y la acción de la autoridad y la naturaleza de la institución municipal en México.

Sin embargo, bien podría afirmarse en este trabajo, como conclusión lógica, a partir de las premisas planteadas, que la condición superior para que el municipio pueda cumplir con plenitud generosa todas aquellas funciones que la naturaleza social del hombre y la inteligencia de éste expresada en instituciones, le han otorgado, es esa congruencia por la que se ha argumentado. En esa deseable hipótesis, la institución municipal sería fuente de fortalecimiento de las virtudes y potencialidades familiares y de las virtudes sociales-cívicas y políticas. Sus posibilidades, entonces, serían insospechables:

El municipio sería un verdadero centro de cultura, en tanto que la convivencia armónica entre seres inteligentes podría enriquecer, recrear,

difundir los valores culturales de nuestro mundo, de nuestra nación y de nuestra localidad. La educación, para que pudiera calificarse verdaderamente como una tarea nacional, podría empezar por ser resuelta en el humilde, pero eficaz marco de la escuela municipal, de la comunidad local de padres de familia, para multiplicar las instituciones de cultura y de instrucción para niños y para adultos.

El municipio sería, también, verdadera unidad de convivencia humana. Hombres, mujeres y niños podrían beneficiarse mutuamente de las vivencias y de las experiencias de sus vecinos y conocidos; existiría entonces la posibilidad plena de que la sociedad cumpliera en esa dimensión la misión de facilitar el desarrollo integral del hombre, de todo el hombre y de todos los hombres.

El municipio, y de esto se ha hablado poco, podría ser, también, una unidad de producción. Efectivamente, la gran inversión que responda a las necesidades de las grandes empresas regionales y nacionales, aunque insustituible, podría ser complementada, con éxito, por la pequeña y mediana inversión vecinal, multiplicando así las unidades de producción, de riqueza y de generación de empleos.

La tesis está expresada, aunque por su materia podría ser prólogo a una solución integral de la institución municipal. En un coloquio las diversas ponencias se complementan, y espero que así ocurra, para aportar las mejores soluciones.

El verdadero renacimiento municipal está por hacerse.