

LOS PRINCIPIOS POLÍTICOS DEL MUNICIPIO

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

SUMARIO: 1. La soberanía y el municipio. 2. Federalismo y municipio. 3. Democracia representativa y municipio. 4. División de poderes y municipio. 5. La supremacía del Estado en relación con las iglesias y el municipio.

El estudio de la institución municipal presenta diversos obstáculos, debido a la carencia de unidad en los criterios de definición teórica y conceptual, situación que se origina en el hecho siguiente: el municipio ha sido objeto de distintos análisis —con diferentes métodos— y desde distantes perspectivas.

En una primera instancia se afirma que el municipio es la célula de la organización jurídica; que constituye la formación “natural” en la que el individuo adquiere conciencia social y educación cívica elemental; en fin, se le califica como la comunidad “totalizadora” porque en su seno reúne y concentra todas las funciones y actividades sociales.

En una segunda fase —cuando los analistas examinan el texto del artículo 115 constitucional— el municipio se presenta como una forma de descentralización dual: política, porque sus autoridades asumen los cargos públicos como consecuencia de procesos electorales en los que interviene directamente la ciudadanía, y porque tiene una cierta y determinada competencia que le es propia y exclusiva; administrativa, ya que se evidencia el hecho de que en cierta parte del territorio se asienta un grupo comunitario que tiene autoridades administrativas que atienden o deben atender a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Al margen de las aproximaciones sociológicas, históricas y antropológicas que se han hecho en relación con la institución municipal, existen evidencias que permiten afirmar que en el discurso jurídico ha predominado la explicación proporcionada por el derecho administrativo que, fundamentalmente, la concibe como una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios; esto es, como una forma de descentralización administrativa, territorial o geográfica.

Sin pretender desdeñar las valiosas aportaciones que el derecho administrativo ha realizado a la teoría de la institución municipal, considero que limitarnos a tales conceptos nos conduce a un vacío en cuanto a la determinación de la naturaleza jurídica del municipio, ya que ésta sólo puede ser precisada —en su real esencia— a través del derecho constitucional.

Resulta conveniente corroborar la afirmación que antecede y para ello es necesario recordar que el derecho constitucional es la ciencia social que se hace cargo del estudio de los principios y de las normas jurídicas que rigen teleológicamente al Estado y a todo fenómeno político con el que guarde relación.

Así, pues, la explicación exclusiva del municipio bajo los principios administrativos, supone el riesgo de pasar por alto su esencia misma que no se otra diferente al fenómeno político que se manifiesta como la forma primaria de relación entre gobernantes y gobernados.

En otras palabras, lograremos aproximarnos a la naturaleza jurídica de la institución municipal, en la medida —y sólo en la medida— en que la estudiemos como fenómeno político fundamental; como una pieza clave de la estructura de poder que es regida por principios y normas constitucionales; en fin, como producto de la evolución histórica y constitucional de la nación mexicana.

De esta manera, parto de la premisa de que el municipio es un producto normativo del mayor rango, ya que jurídicamente se origina en la constitución del Estado federal mexicano. Por lo mismo me alejo de aquellas explicaciones que sustentan al municipio en el hecho de una creación "natural" y "espontánea".

El análisis cuidadoso del municipio —como fenómeno político— nos permite advertir la operatividad del postulado siguiente: igual que en la esencia de la Federación y de los estados subyacen las decisiones fundamentales contenidas en la Constitución mexicana, las bases que originan, dan forma y hacen funcionar al municipio, guardan estrecha relación con las mismas decisiones políticas.

El examen de esa correspondencia —de la conexión existente entre la institución municipal y las decisiones políticas fundamentales— hará posible precisar la naturaleza jurídica del municipio. Atendiendo a esa correspondencia, el método que determina el desarrollo de este trabajo consiste en estudiar las áreas en que se imbrican los principios constitucionales y el municipio.

Para los efectos del tema que venimos desarrollando, y sin desconocer la opinión más generalizada entre los especialistas sobre el número y contenido de las decisiones fundamentales, hemos estimado

pertinente seleccionar del texto de nuestra Constitución los siguientes principios políticos: soberanía, federalismo, democracia representativa, división de poderes y supremacía del Estado respecto de las iglesias.

1. *La soberanía y el municipio*

No obstante que con frecuencia el pueblo se encuentra al margen del poder, tanto en la norma constitucional cuanto en el mundo fáctico, es incontestable que la energía, la fuerza de toda estructura de poder —de los estados históricamente dados— se origina en su base, que no es otra que el pueblo mismo.

En el caso de la nación mexicana, cruentas y prolongadas luchas dieron lugar a que se consagrara al pueblo como titular, exclusivo y excluyente, del poder del Estado mexicano.

Así, la decisión política que contiene el artículo 39 constitucional, señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder deriva del pueblo y se instituye para beneficio de éste; en fin, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El precepto comentado tiene estrecha relación con el artículo 41 constitucional en el que se determina que el pueblo ejerce su soberanía, su poder, por medio de los órganos de la unión, en los casos de la competencia federal, y a través de los órganos de los estados, en lo que atiende a sus regímenes interiores.

En cuanto a los órganos de la Federación, su número, forma de organización y funcionamiento, se encuentran claramente delimitados en el título tercero de la Constitución.

Sin embargo, en el texto constitucional no existe disposición alguna que delimite el número de los órganos o poderes de los estados miembros, ya que la ley fundamental reconoce la prerrogativa de los estados de organizarse como mejor les parezca en sus regímenes interiores, siempre con apego al sistema federal y a la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Con base en tales disposiciones constitucionales, estamos en aptitud de afirmar que la naturaleza jurídica del municipio corresponde a la de un poder estatal junto con los tradicionales órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como de manera acertada lo estableció la Constitución del estado de Hidalgo.

Afirmar lo contrario nos llevaría a reconocer que el municipio no es un medio para que el pueblo ejerza su soberanía.

En otros términos, si en forma unánime aceptamos —según lo evi-

dencia la doctrina— que el pueblo ejerce su soberanía, entre otros medios, a través de la institución municipal, y si no pasamos por alto que el artículo 41 constitucional dispone en forma expresa que el pueblo ejerce su soberanía mediante los poderes federales y estatales, resulta claro que la misma Constitución otorga el carácter de poder estatal al municipio.

La afirmación de que el pueblo, en el ámbito de los estados miembros, sólo ejerce su soberanía por medio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ubica a quien formule tal aseveración ante una alternativa que de antemano debe desecharse, ya que implica elegir entre las dos siguientes opciones: a) el pueblo ejerce su soberanía a través del municipio, pero entonces éste tendría que formar parte integrante de uno de los tres poderes tradicionales, o b) el pueblo no ejerce su soberanía a través del municipio.

Como ninguna de las opciones enunciadas es aceptable, llegamos a la conclusión de que la naturaleza jurídica de la institución municipal es similar a la de los tradicionales órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los estados miembros; que es —diría Kelsen— un órgano de producción normativa de singular importancia por la posibilidad que la población tiene de participar con mayor facilidad en esa producción de normas; es, en fin, el cuarto poder que constitucionalmente existe en los estados de la República.

La circunstancia de que el municipio no puede fijarse su competencia porque le es atribuida por un poder externo —sea el constituyente del Estado federal mexicano, el del estado miembro o el legislador local— no es un argumento suficientemente válido para desconocer en el municipio su naturaleza de poder estatal, ya que otros poderes, en el nivel federal y en el local, tampoco se fijan sus competencias, pues son establecidas por entidades diferentes, según acontece con los órganos ejecutivos y los judiciales, federales y estatales.

Resulta corroborativo de la conclusión a la que hemos arribado y, además, es particularmente interesante, el hecho consistente en que las bases para un proyecto de ley municipal, cuya autoría corresponde a Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías,¹ contemplan la recomendación del Primer Congreso Panamericano de Municipios, que en su parte medular establece: "... En las constituciones de los países de

¹ *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, enero-marzo de 1946.

América se reconozca el municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y la nación. . .”

La explicación que proponemos respecto a la naturaleza jurídica del municipio —como poder público— permite aplicar el artículo 105 constitucional cuando surjan controversias sobre la constitucionalidad de los actos de la institución municipal o de los otros poderes del estado. En estos casos, es la Suprema Corte de Justicia de la nación quien tiene a su cargo la resolución de las controversias.

Por otra parte, en caso de que el conflicto que surja entre un ayuntamiento y los otros poderes del estado tenga naturaleza política, la solución corresponde al Senado de la República conforme a lo establecido en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución. Este precepto atribuye a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin a la propia institución senatorial, en el entendido de que la resolución se sujetará a la Constitución general de la República y a la del propio estado miembro.

Con esta interpretación se habría preservado la esencial “autonomía política” que es característica del municipio libre y que tan severamente fue afectada con las reformas del 3 de febrero de 1983, al insertar en la fracción I del artículo 115 constitucional, las figuras de la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la revocación del mandato de alguno de sus miembros; arma política que, como es del conocimiento general —atendiendo a las prácticas políticas— facilitará la frecuencia de actitudes prepotentes de los gobernadores de los estados.

A pesar de esa desafortunada parte de la reforma constitucional, es válido afirmar que la conexión existente entre la institución municipal y la decisión fundamental de la soberanía, se caracteriza porque aquella es el dispositivo más cercano, sencillo y directo que tiene el pueblo de esta nación para hacer eficaz, real y positiva la titularidad de la soberanía que le otorga el artículo 39 de nuestra ley fundamental.

2. *Federalismo y municipio*

En este rubro podemos destacar dos aspectos importantes que caracterizan las relaciones del sistema federal y el municipio. Por una parte, la eficacia del federalismo a través del municipio; por otra parte, la influencia que el municipio tiene en la explicación de la naturaleza jurídica del Estado federal.

Resulta claro que en el primer aspecto —la eficacia del sistema

federal a través del municipio— el respeto a la autonomía política, a la vida constitucional, en fin, al municipio libre, propicia una mayor participación comunitaria y la consecuente vigorización de la institución municipal, sin la cual los estados miembros no podrán lograr la energía necesaria para hacer vigente el sistema federal que nuestra Constitución establece como decisión fundamental.

Respecto al segundo aspecto, el que se refiere a la posición del municipio en la explicación de la naturaleza jurídica del Estado federal, tradicionalmente ésta tiene su sustento en el principio de la descentralización.

Dentro del ámbito estrictamente normativo, percibimos al sistema federal como aquella estructura jurídica —sistema normativo— integrada con dos órdenes jurídicos parciales: por un lado, el de la Federación y, por el otro, el correspondiente a los estados miembros.

Con base en la anterior afirmación, resulta claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es exclusiva de la Federación, como tampoco es únicamente de los estados; es la Constitución del todo, del Estado federal mexicano. Es el conjunto de normas jurídicas que crea los órganos de la Federación y los de los estados; es el dispositivo que establece las reglas de distribución competencial entre esos dos órdenes parciales.

Básicamente en el artículo 124 se ubica la regla competencial de los órdenes parciales, atendiendo al principio siguiente: las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Conforme a este principio observamos que los estados son los sujetos residuales de las facultades y la Federación es el sujeto receptor. Sin embargo, es importante no pasar por alto que el principio opera no sólo hacia la Federación, sino también en dirección a los municipios, de tal manera que examinando el texto del artículo 115 constitucional y relacionándolo con el artículo 124, estamos en posibilidad de afirmar que aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales y a los municipios, se entienden reservadas a los estados, entidades que siguen siendo el sujeto residual de la distribución competencial.

La conclusión precedente se refuerza con el siguiente ejemplo: a partir de las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983, los estados no pueden percibir aquellos ingresos que la fracción IV del artículo 115 pormenoriza, ya que constitucionalmente forman parte de la hacienda municipal. Este fenómeno supone que antes de la reforma

los estados si podían percibir ingresos por tales conceptos, y es evidente que estamos frente a la figura de una delegación de facultades del sujeto residual de la competencia constitucional; pero en este caso, la delegación no fue a favor de las autoridades federales sino de la institución municipal como sujeto receptor.

Estas consideraciones proporcionan un panorama más amplio en la explicación de la naturaleza jurídica del Estado federal, porque en el sustento de la distribución competencial se implican facultades que no se atribuyen a la Federación ni son reservadas a los estados.

3. *Democracia representativa y municipio*

El postulado contenido en el artículo 40 constitucional, en el sentido de que es voluntad del pueblo mexicano la de constituirse en una República democrática y representativa, se manifiesta en la organización que el artículo 115 establece en relación con el municipio, al disponer:

- a) Que el municipio es base de la organización política de los estados.
- b) Que los ayuntamientos son de elección popular directa.
- c) Que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
- d) Que los presidentes municipales, regidores y síndicos, de los ayuntamientos, electos popular y directamente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.
- e) Que las personas que por elección indirecta, o por nombramiento de alguna autoridad desempeñen las funciones correspondientes a los cargos de presidente municipal, regidor y síndico, no podrán ser electas para el periodo inmediato posterior.
- f) En fin, que en la elección de los ayuntamientos debe operar el principio de la representación proporcional.

Estas bases que constitucionalmente rigen la vida de los municipios, pretenden una mayor participación política de la comunidad; la necesaria rotación en los cargos públicos en que se apoya todo régimen republicano; la intervención de las minorías políticas en el gobierno municipal. En fin, en estas bases se puede organizar la comunidad municipal para lograr una aproximación al ideal democrático de la nación, considerado no solamente como estructura formal, jurídica o política, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, según se encuentra programado en el artículo 3 de la ley fundamental.

Ya señalamos que en nuestro concepto, la inclusión de las figuras

de la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la revocación del mandato de alguno de sus miembros, se traduce en un severo quebrantamiento de los principios democráticos que dieron lugar al municipio libre en su consagración constitucional. La circunstancia de que las reformas del 3 de febrero de 1983 establezcan a favor de los miembros de los ayuntamientos la previa garantía de audiencia, no es atenuante del impacto que tales reformas representan para la vida democrática del municipio.

Resulta oportuno registrar que para algunos autores el establecimiento de tal garantía permite la preservación de la autonomía política del municipio, consideración que, desde luego, deseamos.

En este sentido se expresa Miguel González Avelar al sostener:

... Se trata de una facultad que reproduce en la peor interpretación posible, la que desde 1917 confiere al Senado, la fracción V del artículo 76 de la Constitución, y conforme a la cual corresponde con exclusividad a dicha Cámara: "Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional... Sumamente criticada esta facultad por la doctrina, que ha visto en la aplicación histórica de ella la forma de controlar políticamente a los estados mediante la amenaza permanente de una "desaparición de poderes", la que por su parte tienen los gobernadores o legislaturas estatales, cuando no está precedida de un juicio o procedimiento legal, resulta una afrenta a la autonomía municipal y un atropello, sin emboso a la voluntad de quienes eligieron a las autoridades municipales...²

En nuestro concepto, a pesar de la garantía de audiencia, la facultad de desaparecer y suspender ayuntamientos y la que implica la revocación de los cargos de sus miembros, sigue siendo una afrenta a la autonomía municipal.

Deseo terminar estos comentarios relativos a la vida democrática del municipio y a la reforma constitucional, manifestando mi pleno acuerdo con la opinión que en este punto vierte Felipe Tena Ramírez,³ al expresar:

... Más allá de la literalidad del precepto en análisis, cuya formulación acaso pudiera mejorarse, queda para nosotros una cuestión

² González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979, pp. 55 y 56.

³ Tena Ramírez, Felipe, "La reforma constitucional de 1983", *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán A. C., 1984.

de fondo, imposible de eludir, cuya presencia en el precepto de que se trata afecta irreversiblemente la naturaleza misma del municipio libre. Nos referimos a que el intervencionismo en comento queda a merced exclusiva de un órgano estrictamente político, según es la legislatura de cada estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte como tal, y no como juzgador imparcial, en decisiones predominantemente políticas, como sería, *v. gr.*, la declaratoria de que ha desaparecido un ayuntamiento, integrado según los comicios por candidatos de partidos de oposición. El origen popular del municipio, y por ende su autonomía, características esenciales de la institución, se sustituyen de ese modo por la sola voluntad de la legislatura, fenómeno que puede ser llamado de cualquier modo menos con el nombre de municipio libre. . .

4. *División de poderes y municipio*

Según lo hemos sustentado, constitucionalmente el municipio es —como el Legislativo, Ejecutivo y Judicial— un poder público de los estados miembros.

De esta manera, tenemos que el principio de la división de poderes, consagrado en el artículo 49 constitucional, encuentra en el ámbito de los estados una ampliación en lo que atañe a la distribución orgánica de las funciones públicas.

Es así como podemos afirmar que el poder municipal tiene como titular a todos los ayuntamientos del estado miembro; que es válida y operante la prohibición que el artículo 49 establece respecto a que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.

En cuanto a sus atribuciones, en el caso del municipio se presenta un fenómeno similar al que encontramos en el resto de los poderes. En efecto, en el órgano municipal aparece una serie de funciones características que por su importancia le dan identidad al órgano. Se trata de la función administrativa que es propia de la institución municipal, aunque también el ayuntamiento despliega facultades materialmente legislativas, cuando expide bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general.

5. *La supremacía del Estado en relación con las iglesias y el municipio*

El texto del artículo 130 constitucional nos permite observar un importante fenómeno de concurrencia de la Federación, estados y muni-

cipios, para mantener vigente la definición de supremacía que como atributo soberano históricamente logró el Estado federal mexicano al imponerse constitucionalmente a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Es la autoridad municipal quien tiene a su cargo la importante responsabilidad de hacer cumplir los principios constitucionales y las disposiciones sobre la disciplina religiosa.

En efecto, los ayuntamientos, dada su evidente proximidad a los fenómenos religiosos de la comunidad, tienen la obligación constitucional de mantener el registro de los templos y de sus encargados; en caso de que no cumplan con tal disposición, en términos de lo establecido por el artículo 130, sus miembros serán destituidos.

El municipio se traduce en un mecanismo que constitucionalmente tiene el control normativo, real y directo del cumplimiento de las disposiciones que en materia de cultos sustentan la soberanía del Estado federal mexicano.