

La defensa de la autonomía municipal

Sergio Elías Gutiérrez y Claudia Pumarejo*

Torres, P. (2005). *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

El resurgimiento del localismo es un fenómeno que se contrapone a la globalización sin ánimos de fomentar un espíritu separatista, sino de fortalecer el federalismo. Sin duda, un tema de actualidad, así como el de los recientes mecanismos creados para proteger la autonomía municipal por la vía jurisdiccional. Temas que, aunados al hecho de que Pedro Torres considera que "la protección a la autonomía municipal lleva a una armonización y descentralización del poder sin debilitar la fortaleza misma del Estado", justifican su investigación.

La tesis doctoral que se comenta fue realizada en la Universidad de Salamanca, razón por la que se comparan dos sistemas jurídicos: el mexicano y el español; el primero, grandemente influenciado por el segundo. El autor distingue como principales semejanzas entre ellos, su forma de Estado y el principio de Supremacía Constitucional y, como principal diferencia, la forma de distribución del poder político.

Es interesante conocer las estructuras del Estado español que presenta el autor en su libro, así como las comunidades autónomas y el Tribunal Constitucional, separado de los tres poderes trazados por Montesquieu.

El autor presenta a lo largo de su trabajo corrientes doctrinales; por ejemplo, sobre los orígenes del municipio y la definición de autonomía municipal, las cuales son muy útiles para apreciar, desde varios ángulos, un mismo tema. En ocasiones, Torres llega incluso a proponer su propia teoría, como en estos casos.

Recorriendo el texto, encontramos que se vacían varias propuestas. Entre ellas, que para mejorar la delimitación competencial de los municipios éstos adquieran competencias, gradualmente, de acuerdo con su capacidad política, administrativa y económica; principio dispositivo que ha funcionado

con éxito en España. También se propone la creación de un Servicio Profesional de Carrera municipal, para hacer más eficiente la administración. Además, se sugiere ampliar el período de los alcaldes, pues el autor considera que tres años de administración municipal resultan insuficientes. Para el caso español, el autor sugiere definir claramente las competencias municipales.

En cuanto a la forma en la que está estructurado el libro, el uso del derecho comparado está muy bien llevado a través del texto, puesto que por cada tema que aborda de México hace lo propio con España y viceversa. También se hace referencia a figuras de derecho alemán para enriquecer el estudio. Al final de cada capítulo, se hace una síntesis del mismo, la cual es muy útil para reafirmar conocimientos, pero creemos que en ellas se encuentra poca reflexión, ya que ésta es vertida en las breves consideraciones finales del autor.

En una parte del trabajo, el autor se ocupa de hacer comentarios a varios artículos de la Constitución Mexicana relacionados con la soberanía (41, 42, 43 y 124), además de entrar al estudio de las facultades que otorga el artículo 73 constitucional. El manejo de términos de derecho constitucional resulta muy ilustrativo para el lector, en este apartado, así como en el que trata de las diferencias y similitudes de los procedimientos constitucionales en México y España.

A lo largo de todo el trabajo, se demuestra un amplio conocimiento de la teoría constitucional, al tratar de manera clara temas como los anteriores, y otros más técnicos de derecho constitucional, como los vicios de inconstitucionalidad.

También se abordan temas de interés para los estudiosos del derecho municipal, como el principio de los "intereses exclusivos", el principio de "asuntos de carácter local" o el círculo

* Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), ITESM, Maestría en Derecho. sergio.elias@itesm.mx

de capacitación, participación y protección de los municipios; dentro del trabajo, hay partes con mucha historia en cuanto a los antecedentes del municipio en México y España, antes de sus constituciones actuales; los antecedentes del municipio libre; la línea de reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional, o los orígenes del sistema autonómico español. La historia es detallada y útil para ponernos en contexto de cómo por muchos años la autonomía municipal fue una ficción; por ejemplo, cuando existía la figura de los jefes políticos, los cuales eran la autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos.

El tratamiento de las similitudes y diferencias entre los órganos de impartición de justicia constitucional se hace de una manera muy descriptiva, al igual que los procedimientos españoles de defensa de la autonomía local y las controversias municipales mexicanas.

El municipio debe ser el origen de nuevas instituciones que, luego, serán implantadas o suprimidas a nivel federal, por ser éste el núcleo básico de organización administrativa. Sin embargo, la práctica nos enseña lo contrario: los cambios salen del centro hacia la periferia, llegando a los estados y de los estados a los municipios.

En el caso del municipio, como ente de derecho público, las garantías individuales que equivaldrían para los individuos, se representan en garantías institucionales, con la diferencia principal –además de la titularidad de los mismos– de que las garantías institucionales nacen con el Estado y no son anteriores y superiores a él como las garantías individuales.

Como lo comentó Lasalle, las cuestiones de Derecho constitucional no son primariamente cuestiones de derecho sino de poder, por lo que, hasta hace pocos años, las controversias en las que se involucraban los municipios eran resueltas con arreglos políticos y no jurídicos, puesto que éstos no estaban legitimados para acceder a los tribunales.

El autor considera como la máxima característica de la autonomía municipal, además de la titularidad para gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, el acceso directo a los tribunales de justicia constitucional, por lo que se enfoca en el estudio de los recientes mecanismos creados para brindar esta legitimación a los municipios. Al tener los municipios capacidad de defender en juicio su autonomía, deja de ser un tercer nivel de gobierno y se alinea con el nivel estatal y federal.

Diversos países contribuyeron a darle fuerza y forma al concepto de autonomía municipal, entre ellos Francia, con el “*pouvoir municipal*”, Alemania, con el “*selfsverwaltung*” y Gran Bretaña con el local “*self-government*”.

El modelo tipo de protección municipal es el amparo municipal alemán, “el cual consiste en un procedimiento jurisdiccional específico de garantía de la autonomía, previsto en la jurisdicción constitucional alemana”.

De sus facultades políticas, hasta hace algunos años, el Senado usaba la de la desaparición de poderes como forma de presión política del gobierno federal hacia los estados –según nos muestra el autor– añadiendo que la forma más segura de resolver controversias, para el sistema político, es la vía jurisdiccional, aunque esto crea la interrogante de si se judicializará la política, o se poliritizará el poder judicial, inquietud que Torres establece como reto del siglo XXI.

Para el autor la más ambiciosa reforma al artículo 115 constitucional, para Torres, es la de 1999, en cuanto al cambio del término “administrar” por el de “gobernar”, puesto que esta ligera diferenciación tiene implicaciones enormes para el fortalecimiento legal de los municipios. También se hicieron una serie de adiciones a las diferentes fracciones del mencionado artículo, con el mismo propósito: se pueden asociar municipios de distintos estados, los municipios pueden allegarse de recursos mediante el cobro de impuestos prediales a empresas paraestatales, nuevos servicios a favor del municipio, entre otras.

En la Constitución española se habla de la Unidad de la Nación, por lo que la autonomía no será defendida cuando ésta “trantrueque la unidad estatal y la soberanía nacional”. Sin embargo, esta soberanía se ve limitada por la vaguedad de la definición constitucional de municipio, la cual carece de la delimitación de sus competencias.

Al abordar el principio de generalidad y el principio de especialidad en las Constituciones como técnica de delimitación de competencias, el autor hace una propuesta al respecto. Se plantea, no un principio de generalidad, como en España, ni un principio enumerativo de especialidad, como en México; sino un principio mixto entre estas dos técnicas.

Una diferencia muy marcada entre ambos sistemas es que la competencia residual mexicana funciona a la inversa que la

española. Es decir, en España ésta es a favor del Estado. También se hace un estudio detallado de las facultades y competencias de las comunidades autónomas españolas.

La forma de elección del alcalde es otro rasgo distintivo, puesto que en España éste es elegido por los concejales, y en México la elección se hace de manera directa.

En cuanto al sistema de producción normativa en nuestro país, se advierte que el municipio sólo tiene capacidad reguladora para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En España, el contraste es muy grande, puesto que la autonomía municipal no es delimitada ni diferenciada de la autonomía de las comunidades autónomas por la Constitución española.

Otro dato que resalta como peculiar de los municipios españoles, es su carácter bifronte, es decir, se sujetan a dos instancias: La Ley de Bases y la Constitución Española, aunque el autor considera que sería más adecuado hablar de un carácter trifronte, puesto que también rige la Carta Europea de la Autonomía Local. Los municipios mexicanos también se sujetan a dos ordenamientos: La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y las leyes estatales, pero éstos tienen la gran diferencia de que sus competencias están definidas por la Constitución, mientras que los municipios españoles, sólo por normas infraconstitucionales.

En los capítulos dos y tres se establece el contraste del sistema de distribución de poder en México y en España. En el caso de México, se abordan los orígenes del federalismo y la notable influencia norteamericana en la adopción del mismo. Muestra cómo, desde las épocas de la colonia, el centralismo ha sido muy fuerte en nuestro país, evolucionando hacia un presidencialismo en el que el presidente tenía incluso facultades metaconstitucionales, entre las más importantes, la designación de su sucesor.

Al abordar el tema del federalismo durante el siglo XX, nos introduce a la cuestión de cómo el poder legislativo estuvo subordinado al ejecutivo durante muchos años, hasta que esta situación cambió gradualmente, teniendo sus más importantes cumbres en las elecciones de 1988, 1997 y de 2000, las cuales fraccionaron el Congreso de tal manera que ya ningún partido contaba con el porcentaje necesario para aprobar las reformas constitucionales llegando, actualmente, a que "toda decisión

legislativa tenga que ser aprobada por dos o más partidos políticos", por lo que la negociación es fundamental para impulsar las reformas que nuestro país necesita.

Gracias a este avance en la oposición, los partidos contrarios al PRI finalmente consideraron el triunfo como una opción real y contribuyeron, junto con la apertura del partido por las consultas internas, al debilitamiento del presidencialismo. La presión social era muy fuerte, los gobernadores ya no tuvieron que subordinarse al presidente ni los alcaldes a aquéllos. La lealtad hacia el partido y sus líderes ha dejado de ser lo que era hace algunos años, pero, de cierta manera; consideramos que sigue vigente en la actualidad.

No sólo el Poder Legislativo sufrió cambios importantes, también el Poder Judicial ha evolucionado drásticamente en los últimos años. Entre las reformas más importantes, señaladas por el autor, está primeramente, el hecho de que la Suprema Corte haya reservado para sí el estudio de cuestiones de constitucional y descargado, de esta manera, cuestiones de legalidad hacia los Tribunales Colegiados. Además, y muy importante para el tema del libro, es la reglamentación de las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, figuras procesales que ya estaban incluidas en la Constitución, pero que eran "escasamente utilizadas" en la práctica.

Definitivamente, Pedro Torres coincide con otros varios constitucionalistas al afirmar que la alternancia política y el debilitamiento de la figura presidencial llevó a reformas importantes en nuestro país.

En Estados Unidos fue donde primero se dio la idea de que la Constitución era más que un conjunto de ideas políticas sin vinculación jurídica, es decir, se le otorgó un valor normativo. Parte importante de la discusión del trabajo es la interrogante del profesor Pegoraro en el sentido de que si la simple inclusión de una palabra en el texto constitucional crea normatividad; así, habrá que ver si la inclusión de las competencias del municipio mexicano en la Constitución es válida si no hay medios de exigirlas ante terceros.

El autor se aboca, entonces, a determinar si la defensa de la autonomía municipal es normativa o sólo nominal, es decir, si los nuevos mecanismos son verdaderamente efectivos para hacer frente a posibles invasiones o vulneraciones autonómicas.

Antes de la reforma de 1994, cuando había un caso de invasión de soberanía, generalmente en materia de impuestos, sólo podía intentarse el llamado “amparo por invasión de esferas” o “amparo soberanía”. Sin embargo, por la misma naturaleza del juicio de amparo, éste debía ser interpuesto por un particular que sintiera que tal invasión lo agravaba de algún modo, esto es, los municipios tenían un acceso indirecto, por medio de algún individuo que actuara a título personal, pero no gozaban de acceso directo a esta forma de justicia constitucional. Otra manera indirecta que tenían los municipios de impugnar leyes que vulneraran su autonomía era que un juez, a través de un procedimiento contencioso administrativo, planteara la cuestión de inconstitucionalidad.

El control constitucional mexicano es mixto, puesto que tiene características del “sistema difuso” norteamericano y del “sistema concentrado” austriaco europeo. En España, el sistema de justicia constitucional es “concentrado”, puesto que los problemas de constitucionalidad se resuelven de manera cen-

tralizada en el Tribunal Constitucional. En aquél país ibérico, no existe la posibilidad de tener acceso directo a impugnar la constitucionalidad de una ley, como sí ocurre aquí en México con el amparo contra leyes.

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia, órgano de control constitucional, depende todavía del Poder Judicial, contrario a lo que ocurre en España, donde el Tribunal Constitucional es independiente y vigila a los tres poderes.

El autor se lamenta de que el amparo mexicano sólo tenga efectos entre las partes, pues por esta razón “la depuración del sistema legal mexicano ha sido pobre hasta este momento”. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede actuar como otros tribunales constitucionales modernos, declarando invalidez de normas anti o inconstitucionales de manera general, o *erga omnes*, a través de las Controversias Constitucionales, convirtiéndose de esta manera en “legislador negativo”.

