

Miguel Acosta Romero

José Miguel Madero Estrada

Introducción

Tuve la fortuna de conocer a Don Miguel Acosta Romero y ser su alumno en el programa académico de la Maestría en Derecho Público impartido en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit, en el periodo 1995-1996. Esta circunstancia no será óbice para la objetividad que se pretende sirva este capítulo –pero declaro honradamente que me resulta indispensable mostrar primero la gratitud que un alumno debe a su maestro– a fin de analizar un tema intelectual apasionante que no merece mayor encarecimiento en el legado del doctor Acosta Romero: el estudio de la institución municipal.

Para alcanzar mi objetivo, he dividido este capítulo en cuatro apartados, cuyos títulos explican con suficiencia el contenido: El municipalismo de Don Miguel Acosta Romero; Origen y evolución municipal en México; El estudio de los elementos del municipio y su repercusión en la actualidad; Conclusiones.

El municipalismo de Don Miguel Acosta Romero

Jurista, investigador, servidor público, el también profesor universitario y tratadista, formó toda una época en la enseñanza del derecho. El maestro no sacó del olvido el tema municipal, todo lo contrario, prosiguiendo con el desarrollo de la corriente municipalista desde una visión constitucional-administrativista, sus estudios permitieron desentrañar el camino andado a partir del modelo legislativo reformado en 1983, durante la presidencia de Miguel de la Madrid, cuando campanas y cohetes anunciaban la nueva era del municipio libre, supuestamente más fortalecido en facultades y competencias.

Sin embargo, la posición que sobre este particular guardó el maestro Acosta, anunciada básicamente en su obra de Teoría

General del Derecho Administrativo, revela un estudio crítico-propositivo en el que apunta y anticipa los cambios profundos, pero también la redefinición de prioridades que la institución municipal requería desde entonces, cuya realidad es hoy, efectivamente, un pesado lastre.

Me permito hacer una breve exploración sobre dos cuestiones que considero centrales en la obra de Don Miguel Acosta Romero, una de ellas relacionada con la tesis histórica-sociológica y la otra, sobre el análisis legislativo que aborda en el estudio de los elementos del municipio, su naturaleza política y su importancia en la vida nacional

Origen y evolución municipal en México

Nada tiene de extraño, en realidad, que un tratadista especializado en derecho administrativo y en otras ramas afines, nos presente una línea de pensamiento sobre la naturaleza histórica del municipio mexicano. Y es que del municipio se ha dicho sobre el concepto mismo, que es una institución que corre paralela a la concepción iusnaturalista y sociológica, constituyendo así el objeto del derecho municipal como disciplina autónoma. Acosta Romero desmarca a la institución municipal del campo tradicional que sobre su origen y evolución algunos doctrinistas habían expuesto críticas al considerarla una disciplina secundaria, alejada de los fines estatales en una sociedad determinada, en todo caso ligada única y exclusivamente al derecho constitucional (Burgoa, 1984: 113-114). A partir de esa postura, resurge la escuela que sostiene la autonomía científica del derecho municipal (Quintana, 1995: 124 y ss).

Congruente con ello, para Miguel Acosta Romero, “[...] el municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes”, posicionamiento que lo conduce a compartir el carácter universal de esa institución política y social en la mayoría de las naciones, tal como se sostiene en la idea de que el municipio tuvo un carácter diferente al estatal, al ostentar sus propias funciones a pesar de reconocer y acatar las leyes generales (Ochoa Campos, 1940: 35).

Municipalistas y municipalismo en México

Aunque la Antigüedad conoció formas asociativas entre nacientes organizaciones políticas –como en Roma y Grecia, al expandirse el imperio y administrarse las ciudades, respectivamente– el municipio nació y se desarrolló desde sus orígenes con base en los valores de autogobierno y libertad, categorías que bien pudieron inspirar a Hernán Cortés al fundar la villa rica de la Veracruz y después el de Tepeaca, como entidades de poder político desvinculados de la gobernación de Cuba. Siguiendo esa línea de pensamiento, el maestro completa el examen histórico de la institución, dando cuenta que durante el fin de la dominación española tuvo la cualidad de representar a la soberanía de la colonia y fijar el estatuto propio de los Ayuntamientos para impulsar la separación política de España, en 1808 (Acosta, 1995: 688-689).

Bajo esa tesitura, aunque categóricamente la considera una institución social, el maestro Acosta delimita brevemente el estudio histórico a través de mostrar la evolución del municipio mexicano, a partir de los documentos fundamentales, desde 1824 hasta el Constituyente de 1916-17.

Sin embargo, bien percibió el maestro Acosta que el clamor del Congreso Constituyente de Querétaro fue una clara animadversión en contra de cualquier autoridad intermedia entre el municipio y el Estado, como así venía ocurriendo en los antiguos distritos, partidos, cantones o territorios federales.

Ese hecho fue como una llave que abre las puertas a descubrir, bajo un mismo cristal y desde ángulos distintos, cómo fue evolucionando el municipio dentro la zigzagueante realidad política mexicana, en la vieja querrela existente entre federalistas y centralistas.

El estudio de los elementos del municipio y su repercusión en la actualidad

Si bien el federalismo es visto como una expresión complementaria de la voluntad democrática opuesta al centralismo por la falta de libertad en los estados y municipios, la posición

doctrinaria de Miguel Acosta radica en sostener que la organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los estados, ya que en el caso mexicano, las entidades federativas organizan su gobierno interior atendiendo una serie de condiciones que hacen todavía más complicada la vida municipal, una de las tres esferas de competencia.

A guisa de expresar una generalidad, en nuestro país no existen problemas locales con caracteres distintos que reclamen otra solución que la meramente municipal, pues de suyo es cierto que los problemas y necesidades que afectan a todo el país, son los que se encuentran en cada entidad federativa y, por lo mismo, reflejados en los municipios que forman el territorio de éstas.

Por ello, cuando delimita la ubicación del municipio dentro del sistema federal, lo hace para referirse a una esfera de competencia con una realidad propia y no simplemente como un elemento adherido a la organización federal, separándose de quienes lo conceptúan como una simple base de división territorial y política (Martínez, 1983: 153).

El análisis teórico de Acosta Romero, atendiendo a un concepto sociológico como ya se dijo, reconoce el carácter político-administrativo municipal como una forma de organización que configura la estructura del gobierno de esa demarcación, a juicio del tratadista, “la más democrática que se ha dado en el transcurso de la historia mundial”.

Aunque aisladamente, en el concierto estatal, la Constitución del Estado de Hidalgo, expedida aquel lejano 20 de septiembre de 1920, estableció en su artículo 16 que la división del poder público quedaría compuesta por los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y municipal, y al ser tal disposición considerada como vanguardista de su tiempo, produce la idea de que a la esfera municipal, además de elegirse libremente a su gobierno, se le atribuye resolver sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad en el marco de una coordinación de funciones.

Municipalistas y municipalismo en México

Esta es la razón por la cual la teoría que compartió con el foro académico el maestro Acosta habla del municipio como forma de descentralización dirigida como contrapeso al centralismo, lo que lamentablemente todavía no es una realidad. De ahí que critique a quienes consideran al municipio como organismo descentralizado por región (Fraga, 1973: 204), pues la actividad de esa institución no es restrictiva para prestar servicios públicos, sino que tiene a su cargo múltiples actividades políticas, sociales, económicas y culturales, sin que exista una jerarquía entre el régimen de autoridad en México, sino una delimitación de las competencias.

Las características del municipio las extrae de forma tan sencilla del artículo 115 constitucional, recién reformado entonces: base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; personalidad jurídica; patrimonio propio y administración libre de la hacienda.

A ese respecto, en el mismo texto pero en diferente tema de su obra, hemos encontrado una interesante exposición de razones sobre la factibilidad de la existencia del municipio dentro de la jurisdicción del entonces territorio del Distrito Federal, actualmente extinto. Afirmaba el maestro, a propósito de demandar los derechos de soberanía conculcados, que

“[...] el municipio no es una mera demarcación geográfica en la que el Ayuntamiento, concebido como una simple unidad administrativa, lleva a cabo su acción. El municipio es, históricamente, ante todo una institución política en la cual el pueblo ejerce el autogobierno y el cuidado de sus intereses comunitarios. Escuela de democracia por excelencia, es un elemento indispensable para la democratización de una sociedad. La reconversión del Distrito Federal en una auténtica entidad fundadora del pacto federal no puede hacer menos de la reinstauración en ella del régimen municipal, con las modalidades especiales que los procesos de la administración pública exijan” (Acosta, 1995: 373).

Desafortunadamente, tanto la reforma constitucional que dio nacimiento al estado de la Ciudad de México como el decreto por el cual se expide su Constitución, a través de una Asamblea Constituyente *ad hoc*, siguen ignorando la opinión del maestro, pues al ser la Ciudad libre y autónoma es compatible con la existencia de municipios, cuyas delegaciones fueron convertidas en demarcaciones territoriales y alcaldías, con la misma configuración de los elementos municipales que se conocen hoy día.

De ahí que el territorio municipal, conformado por el espacio geográfico establecido por la costumbre y reconocido por el legislador con la extensión y límites que posee cada municipalidad, es donde tiene lugar la actuación de los órganos y funciones municipales mediante la participación ciudadana y vecinal de la población que ahí habita y reside.

Este elemento, que de forma tan amplia ha sido estudiado por los municipalistas, donde el doctor Acosta Romero no habría de ser la excepción, abrió un debate todavía latente en el sentido de que dentro del territorio federal coexisten bienes nacionales, estatales y municipales, cada uno conforme su propio orden jurídico, y en ese sentido, la naturaleza jurídica del territorio consiste en que, como consecuencia del *dominium* municipal, traducido en su autonomía, en toda la entidad federativa debe darse entera fe y crédito a los actos y procedimientos de las autoridades municipales, en los asuntos de su competencia. Por ese motivo, el artículo 121 constitucional debería decir en todo el territorio nacional y no en cada Estado de la Federación, pues así como se encuentra redactado excluye indebidamente a los municipios y a las nuevas demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Dispone el artículo 115 de la Carta Magna un modelo de división federal de articulación territorial que comprende a cada una de las demarcaciones municipales, reconociendo con ello su capacidad de autogobierno que no es otra cosa que predicar su autonomía. En principio, esa demarcación municipal viene siendo la base del territorio del estado, por lo que el conjunto de demarcaciones municipales forman la totalidad del territorio

Municipalistas y municipalismo en México

estatal, incluyendo además a las islas que le corresponden. A su vez, la suma de los territorios que conforman a una entidad federativa, constituyen el territorio nacional.

Ese modelo de federalismo tradicional responde básicamente a los principios de unidad territorial y autonomía con un poder limitado, dado que en ningún caso puede oponerse a aquella. Nuestro sistema constitucional concibe a los estados de la Federación precisamente como unidades constitutivas subnacionales compuestas por demarcaciones municipales geográficamente heterogéneas, vinculadas al todo de los estados.

Ahora bien, la agenda que en su tiempo abarcó el tema municipal en la obra de Don Miguel Acosta Romero, se inspiraba en las variantes posibles que inciden en la vida municipal a la luz de aquella reforma constitucional de 1983.

Pero, donde particularmente aporta una tesis sustentable sobre la autonomía política, administrativa y financiera que corresponde por antonomasia a ese orden jurídico, es cuando aduce que radicaba en la capacidad jurídica para poder elegir a sus propias autoridades con la garantía plena de que su funcionamiento jamás podrá ser intervenido por ningún otro poder, así como en la gestión y solución de los asuntos que corresponden a ese ámbito de autoridad con la disponibilidad de recursos tributarios necesarios para el cumplimiento de sus fines, donde precisamente sobresalen dos aspectos que cotidianamente cobran trascendencia hasta nuestros días: las relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas y la relacionada con legislación municipal.

Respecto de la primera cuestión, saliendo de los estrechos márgenes que literalmente impone el artículo 124 constitucional y con vista en una lectura sistemática y funcional de la Constitución federal, se desprende que la distribución de competencias está asignada de la siguiente manera:

1. Facultades expresamente otorgadas a la Federación, así como aquellas facultades implícitas necesarias para ejercer las primeras.
2. Facultades que le corresponden a los estados a partir de un sistema de asignación residual en términos del artículo 124 de la Constitución.
3. Facultades expresamente asignadas a los estados y municipios.
4. Facultades se encuentren absolutamente prohibidas a los estados.
5. Facultades que sólo pueden ejercer los estados con autorización del Congreso de la Unión.
6. Facultades multicompetenciales asignadas por el texto constitucional a diversos órdenes de gobierno sin que mandate una articulación necesaria, reconociéndose así, por principio, libertad de configuración normativa a cada orden jurídico.
7. Facultades concurrentes asignadas por el texto constitucional al establecer expresamente que algunas facultades se ejercerán mediante la articulación entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatales y municipales), facultándose al Congreso de la Unión para la emisión de leyes generales que posibiliten dicha articulación.

Tomando en consideración los cambios que se han venido introduciendo, el concepto de concurrencia no es un concepto ambiguo, sino que se reconocen diversos tipos que se articulan según el alcance que adopta el Congreso de la Unión al definir y modular las competencias de las entidades y municipios.

Así, el concepto de concurrencia deja de ser un concepto general, y se transforma la materia en la cual se aplica. Las materias concurrentes, que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución, no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso.

Municipalistas y municipalismo en México

En consecuencia, de la lectura y análisis comparativo de distintas fracciones del vigente artículo 73 constitucional, se advierte que existe una diversa construcción normativa respecto de unas facultades y otras, según la materia de que se trate. En algunos casos, la Constitución dispone que en la ley se establezca la concurrencia entre la Federación, los Estados y los municipios; en otros, prevé que la ley fije las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, o bien, las bases para la concurrencia entre aquéllos, de modo tal que los órdenes jurídicos se vean compensados estructuralmente respetando las líneas principales del modelo federal: la coordinación y concurrencia del que originalmente nos hablaba el maestro Acosta.

Por otra parte, nos describía las facultades municipales para expedir reglamentos, bandos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. A partir de esa facultad, se ha podido desarrollar la tesis de que los municipios son productores de normas jurídicas, con características no formales, pero semejantes a las de la ley, de manera que su expedición se sujeta a un procedimiento materialmente legislativo, de carácter especial.

Así, el derecho de iniciativa de ley o decreto es la primigenia facultad de carácter legislativo que la gran mayoría de Constituciones políticas de las entidades federativas confieren a los Ayuntamientos. Esto indica que no es una facultad potestativa a cargo del presidente municipal, sino del Cabildo en pleno. Implica, por lo mismo, una etapa de preparación del proyecto y su consiguiente presentación en sesión a fin de que los miembros del Ayuntamiento se pronuncien afirmativamente, hecho lo cual, en una siguiente etapa, remitirla al Congreso para el trámite legislativo correspondiente.

La colegiación es una premisa que sustenta la elaboración y aprobación de las iniciativas municipales que son presentadas para su trámite ante el Congreso local. Dichas iniciativas contienen la posición institucional del gobierno municipal,

no son representativas de la individualidad de algunos de sus miembros, sino del Ayuntamiento con la integración plural y la alternancia partidista que hoy tiene. Sin embargo, algunas Constituciones estatales estipulan la limitación de que las iniciativas deben circunscribirse solamente a la materia de gobierno municipal, por lo que si trata de otra, pueden desecharla.

¿Qué comprende el término gobierno municipal? Es sinónimo de Ayuntamiento y gestión municipal, quiere decir entonces que su materia es tan amplia como tenga relación con el ejercicio de facultades potestativas y obligatorias del Ayuntamiento, incluyendo a las funciones de sus dependencias, órganos internos y autoridades auxiliares de su demarcación.

Conclusiones

El municipalismo puede entenderse como una corriente del pensamiento cuyo objeto de estudio se inspira en la institución municipal, tomada en contexto y vinculación con el régimen jurídico, social, político, económico e histórico que se consagra y del que deriva en la Constitución Política de cada país.

Los municipalistas, en cambio, forman en el tiempo un grupo de especialistas e intelectuales en derecho municipal que se enfocan en conocer y entender metodológicamente la variedad de campos y temas inherentes al régimen municipal. Los exponentes de este grupo no se agotan en la mera descripción de reformas a normas jurídicas ni construyen tesis que tratan de entender o explicar esas normas; tampoco proporcionan un marco de conceptos o acumulación de datos e informaciones existentes sobre la materia, sino que su dedicación y las aportaciones que producen en el campo del derecho municipal y del derecho constitucional en general, parte desde la perspectiva de su aplicación en la realidad económica, social y política, a efecto de comprender, por tanto, de qué forma se actualizó nuestra realidad constitucional.

Municipalistas y municipalismo en México

Miguel Acosta Romero, fue uno de esos exponentes. Si bien desde su desaparición, muchos cambios se han añadido al sistema municipal consagrado en la Constitución, hizo con atesorada visión y realismo, que el estudio del municipio fuera desde el plano de una institución genuina de los mexicanos que, pese a sus problemas ancestrales, enfatiza el valor de la participación activa en la vida cívica y política.

Referencias consultadas

- Acosta Romero, Miguel (1995), Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, decimosegunda edición actualizada, México, Porrúa.
- Burgoa O., Ignacio (1998), Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo, 5ª edición, México, Porrúa.
- Fraga, Gabino (1978), Derecho Administrativo, decimooctava edición, México, Porrúa.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio (1983), Derecho Constitucional mexicano, México, Porrúa.
- Ochoa Campos, Moisés (1981), El municipio, su evolución institucional, México, Porrúa.
- Quintana Roldán, Carlos F. (1995), Derecho Municipal, México, Porrúa.