

## EL MUNICIPIO: FACTOR DE DESARROLLO

SUMARIO: 1. *Presentación*. 2. *Perfil jurídico-político del Estado mexicano*. 3. *Problemática municipal*. 4. *Marco constitucional*. 5. *El municipio, forma del Estado federal*. 6. *El municipio, célula medular en la integración del Estado*. 7. *Opiniones y recomendaciones*. 8. *Planes del Estado*.

### 1. *Presentación*

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en colaboración con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, al organizar y patrocinar el foro científico que tiene como marco el Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, brinda la oportunidad a quienes tenemos la inquietud de la investigación y análisis de los problemas nacionales de exponer nuestros puntos de vista referidos a temas que plantean una serie de interrogantes respecto de "Las características constitucionales para la determinación de un sistema democrático",<sup>1</sup> así como las perspectivas que se pueden abrir, para encontrar satisfacción a las legítimas aspiraciones del ser humano que son, entre otras, las de realizarse en una comunidad de libertad y democracia.

Estos anhelos, que de por vida han acompañado al hombre en su devenir histórico, nos han motivado a formular el presente trabajo, al que desde luego reconocemos su modestia, limitaciones y tratamos de presentar en apretada síntesis.

Sin embargo nos entusiasmó la idea de aportar nuestro punto de vista en algo que nos preocupa y que quizá pudiera contribuir a hacer más sólido nuestro sistema político. Por ello, este trabajo está referido al caso particular de México.

### 2. *Perfil jurídico-político del Estado mexicano*

Debemos comenzar por decir que el sistema político mexicano, que tiene como marco de referencia la Constitución de 1917, tiene las características que lo determinan como un sistema político democrático.

Dentro de los conceptos generales de la parte orgánica de la carta constitucional que nos rige, el artículo 40 determina la forma del Estado mexicano por medio de cuatro instituciones:

#### 1o. El de República

<sup>1</sup> Tema segundo del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

- 2o. El de Democracia
- 3o. El de Representación
- 4o. El de Federación.

Estas instituciones, que en su conjunto delinear el perfil jurídico-político del Estado mexicano, tienen su fundamentación en la determinación de que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".<sup>2</sup>

El Estado, en el caso particular de México, ejerce sus actos de gobierno a través de tres niveles, evidentemente todos con rango constitucional. En el caso del Estado federal, por medio de los poderes de la Unión; en el de los estados, a través de los poderes locales y en el de los municipios por medio de los ayuntamientos.

Con el objeto de subrayar nuestra convicción en el sentido de que el sistema político mexicano tiene las características constitucionales que lo determinan como un sistema democrático, recordemos que tanto los titulares de los poderes ejecutivo federal (presidente de la República), estatales (gobernadores), como los integrantes de los poderes legislativo federal (senadores y diputados), de los estados (diputados locales), e integrantes de los ayuntamientos, son electos por medio del voto popular, por un periodo determinado que expresamente señala la Constitución General de la República y las particulares de las entidades federativas, prohibiendo además la reelección.

### 3. *Problemática municipal*

De los tres niveles de gobierno que hemos citado, sabemos de la importancia y trascendencia que tienen en la vida jurídica-política del pueblo mexicano; pero desde siempre nos ha inquietado la problemática municipal, sobre todo si consideramos que en nuestros días el Estado es de una vasta complejidad, demasiado amplio, demasiado pesado, que frecuentemente se aleja de las necesidades inmediatas de los núcleos sociales, afectando negativamente la permanencia del hombre en la comunidad de residencia.

En México, hasta nuestros días, ha sido por todos reconocido que no es posible ni conveniente prescindir del municipio, ya que "es la institución político-social más íntimamente conectada con la vida del ser humano."<sup>3</sup>

### 4. *Marco constitucional*

La Constitución General de la República y las particulares de las entidades federativas, le otorgan rango constitucional. Así, el artículo 115 expresa: "Los

<sup>2</sup> Artículo 39, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Editorial Porrúa, 1979, p. 25, del Estado, 1964.

Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre".<sup>4</sup>

Como ejemplo estatal citaremos lo que al respecto dispone la Constitución Política del Estado de Querétaro en su artículo 27 "El Estado de Querétaro, adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política, social y administrativa, el Municipio Libre".<sup>5</sup>

Para consolidar este rango la propia carta fundamental en su fracción III del artículo 115, le otorga a esta entidad jurídica-política-administrativa, la categoría de persona jurídica para todos los efectos legales.

Esta institución de derecho público, investida de personalidad jurídica, en cuanto a su expresión, alcanza todo el ámbito de su competencia, misma que ha de trascender en el derecho personal y en el derecho público, para que garantice el ejercicio de sus propias atribuciones.

##### 5. *El municipio, forma del Estado federal*

En la obscura situación en que fue sumido el municipio mexicano "bajo la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz y en la que prácticamente se llegó a su desaparición",<sup>6</sup> por el férreo centralismo que se ejerció sobre éste a través de los partidos, distritos y prefecturas.

Ahora bien, si la Constitución mexicana asegura dentro de la organización política un lugar de paridad, junto con los estados y la Federación, al municipio, es porque el pueblo mexicano en su hora valoró como positiva la existencia de las comunidades locales.

En los debates del Constituyente de Querétaro, se planteó con toda claridad la necesidad de llevar a la práctica la libertad municipal, desgraciadamente no se llegó a lo deseable, fundamentalmente por la fatiga que para esas fechas había hecho estragos en los diputados constituyentes.

Sin embargo, la fórmula empleada por la Constitución mexicana, para dar marco jurídico al municipio, ha sido motivo de amplia polémica. Para nosotros son respetables los argumentos que originan la controversia, pero nuestro criterio es que, a pesar de todo, disponemos en términos generales de una técnica jurídica que sienta las bases para que esta institución que "en nuestro derecho es una forma del Estado federal",<sup>7</sup> coadyuve a satisfacer el mayor número de necesidades esenciales de los mexicanos y plantear soluciones para los grupos que reclaman su incorporación al desarrollo social del país.

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

<sup>5</sup> Constitución Política del Estado de Querétaro. Artículo 27. Ediciones del Gobierno del Estado. 1964.

<sup>6</sup> Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, Mérico, Editorial Paz. 5a. Ed., 1979, p. 382.

<sup>7</sup> Moya Palencia, Mario, *Temas constitucionales. Evolución del municipio en el constitucionalismo mexicano. Ubicación del municipio dentro del Estado. Sus orígenes*. México, UNAM, 1978, p. 35.

## 6. *El municipio, célula medular en la integración del Estado*

Ahora cabe preguntarnos: ¿después de más de medio siglo qué se ha logrado?

Mucho se ha dicho y escrito sobre este tema. Nosotros pensamos que el municipio, ni se encuentra herido de muerte, como lo señalan unos, pero tampoco atraviesa por una etapa de vida floreciente.

Nosotros, más bien, diríamos que su diagnóstico presenta un cuadro de anemia política, económica y jurídica, que desde luego habrá de atacar.

Todo lo que en nuestro sistema político pueda ser considerado "escuela primaria de la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica",<sup>8</sup> nos interesa. De ahí nuestro deseo de contar con un municipio —permítaseme la expresión— con salud económica, política y social, que garanticen al individuo la prestación eficiente de los servicios públicos que le están encomendados. Reconocemos, desde luego, que siendo el municipio célula medular en la integración del Estado, requiere que su quehacer se coordine con éste, para que en forma conjunta, se impulsen mediante "la equidad y la racionalidad de la acción pública" planes y programas adecuados, "condición necesaria para impedir la injusticia, la improvisación y el dispendio, permitiendo ampliar la participación política y la vigencia de los derechos sociales".<sup>9</sup>

## 7. *Opiniones y recomendaciones*

Siempre que se organiza un foro para el análisis de problemas nacionales, y en el que se incluye el tema del municipio, los datos revelan que al ser abordado por los analistas económicos, políticos, sociales, lo convierten en una queja nacional, justificada por cierto.

En la Reunión Nacional sobre Administración Municipal, organizada en Veracruz en el año de 1976, se dijo y recomendó lo siguiente:

No obstante ello, debemos aceptar que en algunas entidades, pocas por fortuna, tratándose de los Ayuntamientos aún se ejerce cierta jefatura por parte de sus gobiernos en la integración de los cargos públicos, desde Presidentes Municipales hasta Síndicos y Regidores, lo que contraviene sin duda el espíritu democrático que impera en la mayor parte del país.

Recomendó:

Fortalecer al Municipio en su aspecto democrático es tarea esencial y particularmente de toda administración pública, desde la primera y más simple, la propia municipal, hasta la más compleja y difícil que corresponde al Ejecutivo de la Nación, considerando naturalmente la que se refiere a la de los Estados.

Doctor Roberto Casillas Hernández

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 157.

<sup>9</sup> *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, p. 3, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Un rápido esquema de los problemas fundamentales que afrontan los Municipios del país, es el siguiente:

a) Graves limitaciones de recursos económicos, frente a las necesidades crecientes de la población en constante aumento, que demanda servicios y obras de beneficio colectivo.

b) Incremento de costos, sueldos y, en general, del gasto corriente;

c) Imposibilidad de obtener o negociar financiamientos directos, sobre bases objetivas diferentes, teniendo que depender invariablemente de los avales, los cuales a menudo se manejan con criterio político y no económico.

#### Recomendó:

Llegar a profundizar en el análisis de la realidad municipal y, propiciar un cambio, que es vital y urgente para fortalecer al municipio y, por este medio la vida económica, social y política del país; tenemos la firme convicción de que resolver los problemas municipales, es fortalecer económica y políticamente la base institucional de México.

Licenciado Juan Delgado Navarro

Entonces presidente municipal de Guadalajara.

Excluyendo a los municipios con recursos importantes, la gran mayoría de ellos en la República, denotan los siguientes aspectos fundamentales en su administración:

- 1o. Gran imprecisión de los alcances de la autoridad municipal.
- 2o. Absoluta falta de relación entre las necesidades municipales y los recursos humanos, financieros y materiales para atenderlos.
- 3o. Ausencia casi general de organización interna de la institución.
- 4o. Incapacidad congénita para proporcionar los servicios públicos indispensables para las comunidades.
- 5o. Concentración de población rural en centros urbanos que agrava la situación económica y administrativa de casi la totalidad de los municipios, cuyas necesidades crecen más rápidamente que sus recursos.

#### Recomendó:

El problema municipal debe pues atacarse desde los tres ángulos: el político, el económico y el administrativo. Es inaplazable una redistribución de los ingresos fiscales de la nación entre el Gobierno Federal, el de los Estados y los Municipios, que mejore las bases de sustentación de estos últimos, y finalmente, resulta necesaria una reforma a fondo de la administración municipal.

Doctor Gustavo Martínez Cabañas

Para el Municipio mexicano su historia concluyó con el Artículo 115 de la Constitución de 1917 y las Leyes Orgánicas de los Estados que se expidieron a partir de entonces. Nada hemos aportado después ni en lo jurídico ni en lo económico, ni en lo social ni en lo cultural. En este sentido, vivimos en la época de la Primera Guerra Mundial y nuestros pueblos sufren ese retraso que se finca en una legislación obsoleta.

#### Recomendó:

Una reforma integral, que comprenda la reforma política, la reforma jurídica y la reforma económica.

Licenciado Moisés Ochoa Campos

Con Plutarco Elías Calles, los municipios recibieron el 8% de la recaudación total del país, con Lázaro Cárdenas el 6%, con Ávila Camacho el 4%, con Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos el 3% y con Díaz Ordaz y Echeverría, el 1.6%. Ello significa que la distribución del total de los ingresos fiscales del país entre los tres niveles de gobierno ha venido experimentando una tendencia al aumento de los ingresos relativos de la Federación y a la consiguiente disminución de los ingresos relativos de los Estados y municipios.

#### Recomendó:

La estructura municipal requiere ser actualizada, organizando la administración de los recursos y de las responsabilidades, en función de programas unitarios y coordinados, que incluyan una definición clara del contenido, funciones y libertades y alcance político económica del Municipio, para establecer sus competencias y allegarse recursos necesarios, lo cual implica, dada la heterogénea composición del país, la elaboración de una tipología municipal que permita clasificarlos según su actividad económica, población, recursos naturales, lengua, costumbres, etc. Debe comprender también una acción que totalice los recursos técnicos y financieros, tanto oficiales como privados, aplicándolos en acciones de asistencia técnica: en administración fiscal, servicios públicos, planificación urbana, legal, catastro, adiestramiento y capacitación de recursos humanos, comunal y en cooperativismo.

Por las características que presenta el Municipio, en relación a su función esencial, ha quedado atrás como consecuencia de una serie de limitaciones que han obstaculizado su desarrollo. Es así como en la mayoría de los Estados hay un elevado número de municipios que alcanza 2,375 en todo el país, sobresaliendo Oaxaca con 570; esta excesiva división ha originado una acentuada incapacidad, debido fundamentalmente a lo escaso de sus recursos presupuestarios; lo que puede ilustrarse al observar la evolución de la participación conjunta de los municipios en el gasto público total que descendió de 2.8% en 1960 a 1.7% en 1970.

#### Recomendó:

El futuro de México dependerá en buena parte de las decisiones que se adopten con respecto al desequilibrio geográfico. Necesitamos romper con la corriente que establece el impulso desarrollista del centro a la periferia; ahora el esfuerzo tiene que partir del fortalecimiento de la provincia que ya está en condiciones de acelerar su participación en el desarrollo del país. La verdadera organización debe buscarse dentro de las entidades federativas, tratando de organizar la acción para lograr además programas interestatales que propicien una acción más conjunta entre las diferentes entidades, terminando así una actitud paternalista que no responde a la madurez alcanzada en la conciencia federalista. El municipio debe fortalecerse buscando que responda a los objetivos de su creación, su incapacidad para resolver su problemática, sólo podrá solucionarse en la medida en que por un lado, agrupamos a los municipios de tal forma que tengamos áreas de un tamaño que permita establecer unidades de planificación socio-económica, capaces de lograr un desarrollo municipal dentro de los Estados. Por otro lado, esta medida eminentemente política, deberá venir acompañada del fortalecimiento económico que podría resultar de una mayor participación fiscal que les permita establecer sus propias prioridades de inversión, con criterios que provengan de un mayor conocimiento de su realidad.

Licenciado Alfonso Dau Dau

Recorrer la república basta para constatar que exceptuando las cabeceras de los Estados y algunas localidades, la generalidad de ellas se caracteriza por contar sólo

parcialmente con algunos de los llamados servicios municipales; pues las redes de agua potable y alcantarillado atienden a menos de las dos terceras partes de la población urbana, las calles transitables en todo tiempo son escasas e igual ocurre con el alumbrado público y las banquetas. Generalmente no existen rastros públicos, los mercados y las oficinas municipales están en malas condiciones y los servicios administrativos de seguridad y limpieza son insuficientes.

#### Recomendaron:

Conservar la facultad de la federación de apoyar a las regiones deprimidas con recursos económicos, de acuerdo a sus necesidades ... Promover la participación de las autoridades locales en la fijación de las prioridades y ubicación de las obras ... Lograr que las autoridades locales proyecten, planeen, construyan o contraten las obras que afectan a su población ... Derramar recursos en el municipio, corrigiendo con ello migración, fuga de recursos y desempleo ... Hacer más productivo y eficiente el gasto público ... Concientizar y responsabilizar más a la población, quien exigiría a sus representantes la utilización racional de los recursos y una administración más eficiente.

Licenciado Francisco Labastida Ochoa e  
Ingeniero Alberto Lepe Zúñiga

El Constituyente se percató de que no habría independencia política si previamente no se aseguraba la económica, pero se olvidó, lamentablemente, de las controversias que podrían surgir entre los ayuntamientos y los poderes estatales y no estableció ni recurso ni tribunal competente para dirimirlos. Quedó la institución del Municipio a merced de las legislaturas locales, pues aún cuando se enfatizó que los ingresos que éstas le fijaran deberían ser los suficientes para atender a sus necesidades, cuando hacen uso indebido de esa facultad constitucional (lo cual es muy frecuente), no sólo les niegan los recursos necesarios, sino que arbitraria y caprichosamente y sin siquiera otorgarles la elemental garantía de audiencia, se los reducen o suprimen, los ayuntamientos quedan en total estado de desamparo, impotentes para reclamar su derecho y condenados, por lo exiguo de su hacienda, a prestar deficientemente los servicios y a deteriorar su imágen política y administrativa.

#### Recomendó:

Primero: Que se reforme el Artículo 115 Constitucional para que se definan de manera permanente las fuentes de tributación exclusivas para los municipios, en aquellas áreas que sean de naturaleza local, así como para que se establezcan participaciones en favor de los municipios en todos los impuestos de los Estados y en los impuestos federales de importancia nacional, los cuales deberán ser pagados directamente a los municipios en proporción a su población... Segunda: Que se reconozca en la Reforma el Artículo 115 Constitucional, el poder tributario municipal en materia de derechos, de contribuciones, de mejoras y de productos. Tercera: Que en la Reforma del Artículo 115 Constitucional se dé competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir las controversias que se susciten entre los municipios y los poderes estatales, o bien que para tal efecto se cree un tribunal administrativo neutral que podría ser una comisión permanente, designada por el H. Senado de la República... Cuarta: Que no se permita la supresión o reducción de ningún recurso patrimonial o impositivo de los que actualmente tienen asignados los municipios, salvo que se les sustituya por otro cuantitativamente superior... Quinta: Que de los convenios de coordinación celebrados entre los estados y la Secretaría de Hacienda, se dé a los municipios la participación que les corresponda en la recaudación y distribución de los impuestos...

Sexta: Que se reglamente la deuda pública municipal, para evitar compromisos por encima de su capacidad de pago... Séptima: Que se disuelvan las juntas federales de mejoras materiales y que los recursos que manejan, se otorguen para su ejercicio y administración a los ayuntamientos respectivos.<sup>10</sup>

Licenciado Leopoldo González Saru  
Entonces presidente municipal  
de Monterrey, N. L.

De los conceptos aquí transcritos resulta interesante su contenido, sobre todo si tomamos en consideración la realidad que ellos encierran, fueron expresados por personas que han vivido la problemática municipal, por estudiosos y analistas que se han ocupado del tema.

### 8. *Planes del Estado*

Recientemente el Estado federal, por medio de su gobierno, ha publicado una serie de planes, tales como el Plan Nacional Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes Anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y en el Plan de Agroindustrias y uno que llama la atención por su contenido y propósitos: el Plan Global de Desarrollo.

Es saludable y alentador que el ejecutivo federal, formule estos planes y muy importante que acepte que éstos "no se cumplen por el solo hecho de su expedición. Las decisiones que implican y, sobre todo, el convencimiento de la sociedad es lo que puede llevar a cambiar las actitudes de la comunidad".<sup>11</sup>

Desde esta tribuna queremos llamar la atención sobre el peligro que advertimos en cuanto a que las acciones que se deriven de la vigencia de estos planes, acentúen la vasta complejidad del Estado federal, haciéndolo más amplio, más pesado y más alejado de las necesidades inmediatas de los núcleos sociales.

Es conveniente, para no desvirtuar las bondades de estos planes y sobre todo de las que se refieren al Global de Desarrollo, tomar una serie de prevenciones a efecto de que sus acciones no arrollen al municipio.

El municipio es —permítaseme la comparación—, un edificio de bellísimo contenido arquitectónico e histórico; pero como todas las cosas, ha estado expuesto a la acción del tiempo. Actualmente está deteriorado, sobre todo porque no le hemos prestado la atención que merece. Restaurémoslo. Por fortuna México cuenta para ello con valiosos y calificados estudiosos de las ciencias jurídicas, políticas, económicas y sociales, que mediante la acción en el trabajo interdisci-

<sup>10</sup> Reunión Nacional sobre Administración Municipal, I.E.P.E.S., Veracruz, Ver., marzo 1976.

<sup>11</sup> *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, p. 5.



cipio sea auténticamente la célula del Estado y que su funcionamiento se coordine efectivamente con éste.

Esta acción, la de devolverle la dignidad que le corresponde, sin duda alguna dará más firmeza, autenticidad y vigencia a las características de nuestro sistema constitucional que lo determinan como un sistema democrático.

Reconocemos que una sola acción no es suficiente para obtener resultados satisfactorios, pero nosotros queremos oponer una que, sumada a otras, contribuya a alcanzar la meta fijada.

Proposición 1a. Que el ejecutivo federal formule una recomendación a los titulares de los poderes ejecutivos estatales, para que en uso de la facultad que sus constituciones les otorgan de iniciar leyes ante las legislaturas locales, se aboquen al análisis y evaluación de las leyes orgánicas municipales, a efecto de adecuarlas a nuestro tiempo en el que se pretende un "cambio cualitativo a través del fortalecimiento de nuestro sistema federal para que los gobiernos de los estados y municipios asuman, con mayores responsabilidades y recursos, la participación que les corresponda en el desarrollo nacional".<sup>12</sup>

Proposición 2a. Convencer a los analistas políticos económicos y sociales que abandonen la tendencia a explicar el acontecer nacional desde la perspectiva del poder central, porque en esta medida los municipios aparecen como simples reflejos del desarrollo integral del país y no como partes activas del mismo.

Manuel SUÁREZ MUÑOZ

<sup>12</sup> *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, p. 9.