

LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO*

SUMARIO: I. *Origen constitucional del municipio*. II. *Reforma constitucional del municipio*. III. *Régimen jurídico del municipio*. IV. *Órganos del gobierno municipal*. V. *Autonomía hacendaria de los municipios*. VI. *Últimas palabras*.

I. ORIGEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917 el 1o. de mayo, el municipio ocupa el sitio más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México. Antes, durante el siglo XIX, el municipio no logró consolidarse como célula sociopolítica básica del país.

Don Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Ejecutivo Federal, fue quien reivindicó al municipio como autor que fue del proyecto de Constitución que, después de ser discutido y aprobado por el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, se convirtió en la ley fundamental vigente. Instituyó el municipio, convirtiéndolo en base de la organización política y división del territorio nacional, poniéndolo a salvo de los poderes estatal y federal al establecer la libertad municipal.

Dos años antes el ilustre coahuilense, sin esperar a la obra propia de un cuerpo constituyente, quiso asegurar esa reforma social y expidió en Veracruz el Decreto del 26 de diciembre de 1914, que textualmente previno:

Artículo único. Se reforma el artículo 129 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división

* Publicado en *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstas y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de las fuerzas públicas de los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

Innegable que este decreto puede tenerse como inmediato antecedente del artículo 115 de la Constitución, en que ahora se plasma la autonomía municipal. Llama la atención, sin embargo, que el Ejecutivo Federal mediante un decreto reformara la Constitución, cuando ésta, en su artículo 127, prevenía un cuerpo reformador y procedimiento distintos. El célebre constituyente, cronista y comentarista de los debates del Congreso Constituyente de 1916-17, Félix F. Palavicini, escribió a propósito: “Las leyes expedidas en Veracruz, con ser solicitadas por las aspiraciones colectivas, adolecían de un defecto de origen, la primera jefatura no tenía autoridad suficiente para expedir leyes y, menos aún, reformas constitucionales”.

Después de recordar el contenido de ese artículo 127, concluye: “Como era fácilmente previsible, este sistema era inaceptable, si se quería de verdad y sinceramente realizar tales reformas”.¹

Debe reconocerse, sin embargo, que el decreto tuvo más bien el significado de una declaratoria de gran fuerza política, exclusivamente, pues ella por sí misma no iba a cambiar a la realidad y a conquistar por sí sola la libertad municipal. Nada de inmediato se produce, igualmente, al institucionalizarse la autonomía municipal en el artículo 115 de la Constitución (publicada el 5 de febrero de 1917), no advino *ipso facto* la reforma social. La Ley, en las dos ocasiones, Decreto de 1916 y Constitución de 1917, no tuvo los poderes mágicos para cambiar la realidad imperante en el país.

Destacó siempre la posición vital del municipio don Venustiano Carranza. Al poner en manos del Congreso Constituyente su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que terminaría en una nueva ley fundamental, puso en relieve las grandes reformas sociales que auspiciaba y entre ellas señaló la de la autonomía municipal, expresándolo así en la exposición de motivos del proyecto:

¹ Palavicini, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, t. I, p. 20.

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, si no que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores (de los Estados).

Desde el triunfo de la Revolución de 1910 y sin esperar la reorganización del poder público que hizo la Constitución de 1917, se suprimieron las “jefaturas políticas” que ejercieron gravosa tutela sobre las autoridades municipales. Fue entonces natural y lógico que los primeros y más importantes documentos políticos elaborados por los partidos políticos de la Revolución, prohijaran como parte de su ideario la reorganización municipal, sobre todo la independencia de los municipios frente a los gobernadores de los estados.

Todo era fruto espontáneo de la experiencia vivida a fines del siglo pasado y primeros años del presente, bajo la égida de la dictadura del general Porfirio Díaz. Sofocada, pero no extinguida la vida municipal, no pudo soportar por más años —treinta y cinco de dictadura— la miseria, la arbitrariedad y el abuso que representaba la “jefatura política” y los gobernadores de los estados, verdaderos caciques, dueños de vidas y haciendas, en su mayoría militares latifundistas.

Entró al recinto de la Constitución la autonomía municipal, como respuesta categórica y sincera a una reclamación popular auténtica. No fue una institución inventada o fundada, tuvo un alumbramiento natural.

Aparece el municipio libre en el artículo 115 de la Constitución federal y en él se describen las características esenciales que lo tipifican, pero existen otros artículos que juntos con aquél forman el régimen jurídico constitucional del municipio (por ejemplo, el artículo 3o., en materia educativa; el 27, en urbanismo y en reforma agraria; el 31, en impuestos; el 36, en obligaciones electorales y de jurado; el 41, en partidos políticos; el 73, en participación del impuesto sobre energía eléctrica; el 117, en empréstitos; el 123, en derecho laboral, y el 130, en religión).

Mucho contribuyeron los constituyentes al modificar el texto en proyecto del 115 para perfeccionar la autonomía del municipio.

Seguir el hilo de los debates provocados por el artículo 115 del proyecto de Constitución, sitio en el que se consagró la autonomía municipi-

pal, sería imposible ahora, o demasiado prolijo. En realidad convendría hacerlo sólo sobre el texto de su fracción II, en que se recoge nada menos que la autonomía económica del municipio. Los constituyentes de Querétaro centraron su atención sobre esa fracción y su contenido dio lugar a largos, brillantes y doctos discursos.

He aquí el texto primigenio:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

Bueno es tomar nota que ni la cabeza del artículo 115 que declaraba la existencia del municipio libre ni la fracción I que establecía su libertad política y sus órganos de gobierno, fueron objeto de debate alguno. Parecía que eran principios plenamente conocidos, aceptados ya por la conciencia popular y que los constituyentes estaban conscientes de esta realidad y que por todo esto sólo se limitaron a votar su aprobación. Por su importancia histórica y actual es útil conocer sus textos.

Artículo 115. Los 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, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Aunque la fracción III y última —en sus párrafos finales— fue objeto de discusión, ésta se refirió al gobierno de los estados.

No obstante su importancia, juzgamos inoportuno transcribir los debates a que dio origen el texto de la fracción II. En cambio, algo diremos, reseñando con fidelidad, sobre sus ideas principales.

Denodados esfuerzos hicieron los constituyentes para quitar del texto en discusión cualquiera palabra o frase que restara libertad al municipio o que la hiciera falaz.

Desde luego se opusieron a la existencia de los inspectores nombrados por los ejecutivos de los Estados para inspeccionar la contabilidad de los municipios, pues representaba la subordinación de éstos a aquéllos. Por esto mismo, los municipios sólo debían recaudar los impuestos municipales, pero no todos los del Estado, que justificaba aquella intervención de los inspectores.

Filosofía idéntica los movió para no aceptar la injerencia de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos hacendarios entre los Estados y los municipios, pues además atentaba contra la autonomía de los primeros.

Hubieron defensores del texto en proyecto, explicando que el mismo constituía la mayor garantía para la libertad económica del municipio. El procedimiento que se proponía era, según ellos, el más indicado para alcanzarla.

¿Qué es la libertad económica del municipio? La respuesta era una en todos: el manejo libre de sus fondos, de su hacienda. Esta libertad es la única que garantizará la libertad política del municipio, la única que hará efectiva la libertad municipal.

Bien decía Hilario Medina, entonces constituyente y años después ministro y presidente de la Suprema Corte de Justicia: “El municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, o sea, el Estado o la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir”.²

Justificó el constituyente Medina, haciendo defensa del dictamen que apoyaba el proyecto a discusión, la intervención de los inspectores nombrados por los ejecutivos de los Estados, como natural forma de que éstos aseguraran la parte de lo recaudado que les correspondía, pero además en la poca o nula experiencia que en materia contable padecían los municipios para su nueva condición de libertad hacendaria. Lo mismo, aun reconociendo que la participación de la Suprema Corte lesionaba la soberanía local, expresó que era imposible de evitar y en cambio se ganaba la imparcialidad en la justicia en los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios; pues ni los legisladores locales ni el tribunal superior de cada estado, para esos momentos en que vivía el país, la garantizaban.

Preguntó Fernando Lizardi a la Asamblea Constituyente: ¿qué es lo que constituye la hacienda del municipio? La interrogante era de mucho fondo práctico, de qué servía declarar la libertad para el manejo de la ha-

² Medina, Hilario, *Historia de la Constitución*, t. II, p. 524.

cienda municipal si no se prevenía la fuente de los recursos hacendarios. El proposito que fueran los estados, a través de las legislaturas, los que fijaran tales recursos, los municipios entonces dentro del marco de la ley local que los fijara tendrían la libertad de su manejo.

La fórmula propuesta se apoyaba en el mayor conocimiento que los estados tenían de los recursos de todos y cada uno de los municipios y que por lo mismo sabrían determinar el volumen de ingresos tributarios necesarios a cada tipo de municipio. No podía establecer una regla común a todos.

Concluyó Lizardi: "...debemos dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda, pero hay que dejarles también una ley hacendaria a las que emanen de la legislatura local, que fije a cuánto asciende la hacienda municipal".³

Se opuso a la mediación de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos hacendarios, igual hicieron otros constituyentes que hicieron uso de la palabra en las sesiones.

Finalizó el debate sobre el texto de la fracción II, del artículo 115, tras de escuchar a varios constituyentes en pro y contra, en una votación mayoritaria de 110 por la negativa y 35 por la afirmativa. Hubo necesidad de presentar un nuevo texto que recogiera las observaciones hechas al proyecto inicial rechazado por esa votación.

Los legisladores constituyentes, Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la segunda comisión dictaminadora, presentaron a la asamblea un segundo texto en el que se suprimió la intervención de la Suprema Corte de Justicia y la de los inspectores del Ejecutivo local, ya comentados. El nuevo texto fue el siguiente:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva.

Sin merecer debates mayores, el texto antes transcrito no se aceptó, y la comisión respectiva lo retiró para presentar otro, coincidente casi ciento por ciento con el que propuso el constituyente Gerzayn Ugarte. Esta

³ Lizardi, Fernando, *Historia constitucional*, t. I, p. 531.

tercera redacción se votó y aprobó, y así apareció publicado como parte del cuerpo constitucional. Héla aquí: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales”.

Podrá observarse que se suprimieron varios aspectos importantes que incluía la segunda presentación del texto. Se quitó lo referente “al tanto” que asignaría el estado a cada municipio y de plano se omitió toda indicación a las controversias hacendarias y sobre todo al órgano público que las resolvería y que dividió las opiniones de la comisión y los legisladores que hablaron al respecto.

En cambio, quedó previsto que serían las legislaturas de los estados las que fijarían las contribuciones para formar las haciendas municipales.

No se alcanzó plena autonomía hacendaria municipal. La fuente económica de la hacienda dependía, no del municipio, sino de la legislatura del estado, es decir, de los diputados que integran el congreso local. Por ley de este último se conocería qué impuestos o contribuciones, en su rendimiento total o parcial, alimentarían la hacienda municipal.

Es la ley del cuerpo legislativo de cada estado, y no la Constitución federal, la que reparte o distribuye entre municipios y estado los recursos financieros locales. A juicio de esa ley, algunos ingresos tributarios serán de naturaleza municipal y otros de índole estatal.

Sin quererlo o sin poder evitarlo, el estado se convertía en el tutor, controlador e inquisidor de la hacienda municipal, puesto que el congreso local es uno de los tres poderes estatales.

El municipio desde su origen constitucional nunca ha tenido órgano legislativo propio, sus ordenamientos generales están completamente subordinados a los mandatos del congreso local y al cerco que impone la Constitución de cada estado.

Los gobernadores de los estados que gozaban en 1917 de pésima fama por la arbitrariedad, avaricia e insolencia, que utilizaban en su trato con los municipios y sus autoridades, no perdieron en el fondo su posición antigua con el nuevo texto constitucional. Los diputados del congreso que resolverían sobre los recursos hacendarios municipales por medio de una ley, nunca tuvieron entonces ni ahora la autonomía necesaria para oponerse a los designios de los gobernadores.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

A la fecha de este trabajo, mayo de 1983, el artículo 115 constitucional ha sufrido ocho reformas. Pero no todas ellas han afectado la vida del municipio. La primera de 1928 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1928) no la afectó; la segunda de 1933 (*Diario Oficial* del 29 de abril de 1933) sí; la tercera de 1943 (*Diario Oficial* del 8 de enero de 1943) no; la cuarta de 1947 (*Diario Oficial* del 12 de febrero de 1947) sí; la quinta de 1953 (*Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953) sí; la sexta de 1976 (*Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976) sí; la séptima de 1977 (*Diario Oficial* del 6 de octubre de 1977) sí, y, por último, la octava de 1983 (*Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983) sí.

Es cierto que en el fondo todas las reformas llegan a trascender en la vida municipal. Por ejemplo, la tercera, de 1943, implantó como periodo para el gobierno estatal el de seis años. Ahora bien, en la realidad política mexicana no todos los gobernadores de los estados “son buenos”, frecuentemente es necesario o inevitable soportar a ineptos, indiferentes, corruptos, etcétera, y la espera para que concluya esta enfermedad se vuelve eterna en seis años. Los pacientes que más resienten esta enfermedad son los municipios, pues las obras públicas, los servicios públicos, los créditos, las escuelas, etcétera, dependen en buena medida de la voluntad del gobernador en turno.

El poder económico y político está de tal manera centralizado en la persona de los gobernadores que ni los cuerpos legislativo y judicial del estado han logrado significar el equilibrio o contrapeso de poder que ideó Montesquieu. Por el contrario, estos poderes formalmente constituidos por la Constitución de cada estado —treinta y un estados previene el artículo 43 de la Constitución federal— en la práctica viven subordinados al poder del gobernador, con las excepciones que tal vez existan de algunos cuerpos judiciales.

El poder público de los municipios está minimizado, sólo revive, crece y brilla cuando el gobernador decide prestarle su apoyo político.

De las reformas apuntadas merece subrayarse la de 1933, que estableció el principio de la no reelección de los gobernadores, diputados y autoridades municipales, todos de elección popular directa; la de 1947, que implantó la igualdad de la mujer con el hombre, para votar y ser votada en las elecciones municipales; la de 1976, que estableció las bases para legis-

lar sobre desarrollo urbano a nivel estatal y municipal, y la de 1983 que trata con nuevos principios de fortalecer la autonomía municipal, consciente de que ésta no ha sido efectiva en la vida nacional.

Cada una de las reformas ha tratado de perfeccionar la vida municipal y estatal, que diseñaran los constituyentes en 1916-1917, y, sin embargo, se observa un marcado interés por el aspecto electoral. Es hasta 1983 que se vuelve la mirada para pensar en la libertad municipal y buscar los medios o caminos para garantizar y asegurar su autonomía, principalmente económica.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO

México tiene un gobierno federal, como se previene en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Completa el sistema de gobierno federal mexicano el artículo 115, en su primer párrafo, que dice: “Los 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, conforme a las bases siguientes:”.

Son en consecuencia tres las entidades políticas de gobierno: Federación, estados y municipios. Cada una cuenta con su legislación propia y por ello en el derecho mexicano existe la legislación federal, la estatal y la municipal.

Corresponde a la Constitución federal decidir cuáles son los campos propios a cada entidad. En principio, lo hace a través de la regla general que recoge en su artículo 124: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

Es decir, que cuando la Constitución otorgue facultades a uno de los tres poderes federales, Legislativo, Ejecutivo o Judicial, en determinada materia o sector, los estados no podrán legislar ni invadir en forma alguna esas áreas. La presencia de la legislación federal excluye la de la local.

Empero, la propia Constitución autoriza a veces a la Federación y a los estados a legislar en un mismo campo, por ejemplo, asentamientos humanos y desarrollo urbano y por esto la Federación tiene su Ley General de Asentamientos Humanos y en cada estado existe una ley de desarrollo urbano, así se estableció en la reforma que se hizo a la Constitución en 1976 (*Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976) a los artículos 27, párrafo 3, 73, fracción XXIX-C, y 115, fracciones IV y V.

Otro caso singular es el que prevé el último párrafo del artículo 117, que expresa: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

En materia de impuestos sucede otro fenómeno. Prescribe la Constitución sobre qué impuestos puede legislar la Federación y por ende en ellos los estados no podrán hacerlo, pero también prohíbe expresamente a estos últimos legislar sobre ciertos renglones impositivos en el artículo 117. Este tipo de prohibiciones es menos absoluta en el artículo 118, que prevé: “Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión”. O sea, se requiere la anuencia de este órgano legislativo federal para que las legislaturas locales puedan dictar leyes sobre derechos de importaciones o exportaciones (fracción I).

Todavía más, existen leyes coincidentes, federales y estatales, en algunos impuestos, como lo es en el impuesto sobre la renta.

Como se ve, no existe una separación precisa y clara de los campos legislativos que pertenecen a la Federación y a los estados, pese a la regla del artículo 124 citado. Frecuentemente se acude a la interpretación de los textos constitucionales y el resultado es casi siempre a favor del Poder Legislativo federal.

De paso simplemente, es oportuno apuntar que las reformas constitucionales llevan la política bien definida o tendenciosa de federalizar los campos locales. Las iniciativas de reforma constitucional que envía de ordinario el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión son para centralizar cada vez más el Poder Legislativo en favor del gobierno federal, en demérito por supuesto de la soberanía legislativa local y del propio federalismo.

Grave es en consecuencia la imprecisión que prevalece actualmente entre lo que pertenece al gobierno federal y a los gobiernos de los estados. Pero, sin duda, lo es más por lo que respecta a los municipios.

¿Qué es lo que pertenece a los municipios? Carecen como hemos dicho de órgano legislativo propio. Legislan para ellos los congresos de

los estados, es decir, que las leyes municipales son expedidas por dichos congresos.

De 1917 a 1982, la Constitución federal no delimitó la materia municipal. Por lo pronto, se excluye todo el territorio federal, expresamente consignado en la ley fundamental y lo no otorgado se queda en manos de los estados. Pero qué de esto último es para los municipios. No se previno ninguna pauta o regla, semejante a la del artículo 124 precitado. Aparte del artículo 115 comentado, pocos artículos de la Constitución se refieren directamente a los municipios y no exactamente para fijar su solar.

Increíble, pero así es, después de sesenta y seis años de vigencia de la Constitución se reforma y adiciona el artículo 115 y se introduce por vez primera la regla conforme a la cual se determinarán las facultades de los municipios, pero además se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Esto se hace en 1983, al publicarse el jueves 3 de febrero la reforma, cuya vigencia empieza el día siguiente, 4 de febrero.

Se publica en el *Diario Oficial* de esa fecha todo el texto del artículo 115, pero esto amerita la siguiente precisión. Varios de los párrafos que lo componen no son nuevos, no son producto de la reforma. Algunos de éstos cambiaron simplemente de lugar y vienen inclusive desde el primer texto de 1917. En cambio, de los que nos vamos a ocupar enseguida si constituyen innovación completa.

Los ayuntamientos son los órganos de gobierno de los municipios, poseen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, según reza el párrafo segundo de la fracción II del artículo en cita: “Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Esas bases a las que se refiere la norma serán seguramente las de forma o procedimiento para elaborar los bandos y no para acotar su contenido. En verdad, desde antes de la reforma, los ayuntamientos ya los expedían, los bandos y todos los demás ordenamientos generales que se relatan. El apoyo para hacerlo es la Constitución que cada estado tiene y las leyes locales. Pero ahora la autorización o facultad la reciben directamente de la Constitución federal y ésta no puede ser contravenida por

ninguna Constitución local, por así prevenirlo expresamente el artículo 41 de la citada ley fundamental. Menos podrían contradecirla las leyes locales que están jerárquicamente subordinadas a ella y a las leyes federales y los tratados internacionales, como se ordena por el artículo 133 del cuerpo constitucional mayor.

El cambio anterior podrá juzgarse como meramente formal, sin mayor consecuencia, pero no es así. Es un paso realmente serio para fortalecer el federalismo y sobre todo para dar autenticidad a la autonomía municipal especialmente frente a los gobernadores. Prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley orgánica que expidiera el congreso local; ahora, aunque ésta nuevamente se expida será respetando lo previsto en la ley fundamental.

Parte integrante del cambio lo es la fracción III, del mismo precepto 115, que manda lo siguiente:

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Ahora las leyes orgánicas municipales expedidas por los estados tendrán que reformarse y hacer el reconocimiento de que esos servicios públicos a que se refiere la fracción III, son de estricta competencia municipal. Otras leyes locales que hubieren atribuido al gobierno del Estado uno de esos servicios públicos, también tendrán que modificarse.

Es probable que antes de este mandato constitucional, la mayoría de los servicios públicos a que se refiere ya estuvieren considerados como municipales por las leyes estatales y así se prestaren, pero todo era bajo el criterio de estas últimas, el cual podría variar en cualquier momento.

Innegable que la reforma al fijar las áreas administrativas municipales constituye un gran avance. Sin embargo, aún queda mucho en las manos de las legislaturas que es lo mismo, gobernadores de los estados.

No teniendo órgano legislativo propio, el municipio seguirá sujeto a ley estatal. A esta última, que podría ser: ley de servicios públicos municipales, corresponderá fijar el régimen de prestación de los mismos. Esto significa que las obras públicas, tarifas, horarios, modalidades, contratos, adquisición de bienes, etcétera, todo lo que sea necesario para la prestación de los servicios públicos se decidirá por la ley estatal. Nos preguntamos, qué es lo que puede decidir por sí mismo el municipio al encargarse de tales servicios públicos. Es difícil saberlo sin la ley orgánica municipal o la ley de servicios públicos municipales que se dictara, a cuyo cargo corre también el sumar otros servicios públicos.

Debiera una próxima reforma, a esta fracción, precisar mejor el alcance de las facultades municipales en la prestación de tales servicios, de manera que no dependieran del arbitrio del legislador local. Esta proposición es importante, tomando en cuenta que los municipios en México tienen una capacidad económica muy desigual. Existen de tipo industrial, ganadero, agrícola, minero, pesquero, que no necesitarían del patrocinio de una ley estatal para atender por sí y con eficacia todos los servicios públicos de la jurisdicción municipal. Bastaría y estaría más próxima a la realidad propia de cada municipio una reglamentación salida del ayuntamiento y que tuviera su apoyo en las bases que fijara la Constitución federal.

Después de todo, el municipio, rico o pobre, está encontrando su auténtica autonomía económica con la misma reforma al 115, que veremos más adelante.

Hasta la política de coordinación entre los municipios requiere de la tutela de la ley estatal, en la prestación de los servicios públicos, según se regula en el párrafo último de la fracción III, transcrita. Sobre, a nuestro juicio, esa tutela, cuando los municipios son los que mejor conocen la realidad y las necesidades que les rodea, cuando tienen capacidad económica propia, cuando sólo bastaría un convenio intermunicipal o regional y cuando el municipio posee personalidad jurídica propia decidido por el constituyente de 1917 y que se conserva en el artículo 115, fracción II,

párrafo primero: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”.

En resumen, la reforma prohijada por el párrafo segundo de la fracción II y la fracción III, del artículo 115 constitucional, libera al municipio en muy poco de la tutela de la ley local que es decir voluntad del gobernador del estado. Poco en consecuencia se ha ganado en favor de la autonomía municipal.

Vale hacer cita especial del nuevo texto modificado de la fracción V —antes IV— del 115 (reforma del 83). He aquí su texto:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Establece directamente la participación que tendrán los municipios —como lo hace la fracción III antes comentada— en distintas áreas de desarrollo urbano, en cambio en el texto no modificado, fracción IV, esa participación se encargaba a la ley federal fijarla; apoyándose también en el artículo 73, fracción XXIX-C de la misma Constitución federal. Por esto la ley federal expedida al respecto. Ley General de Asentamientos Humanos en su articulado determina en qué áreas pueden participar los estados y los municipios.

Como se podrá advertir el mérito de la reforma de 1983 es haber corregido el procedimiento de 1976, para fijar áreas de competencia. No correspondía a una ley federal hacerlo sino a la propia Constitución. Además, establece la coincidencia legislativa, federal, estatal y municipal en las áreas que lista la fracción, aunque las leyes estatales y municipales las expida el congreso local, pero siempre dentro de los límites sustantivos de la norma constitucional.

El panorama sumario expuesto sobre la legislación federal, estatal y municipal permite ahora concluir acerca del estado que caracteriza al régimen jurídico municipal.

Sujetos están habitantes, autoridades y municipio a las leyes federales, que por su condición se aplican a todo el territorio nacional. Bajo tutela e imperio están de las leyes estatales, que se aplican a todo el territorio del estado. Por último, vinculados directamente están a los ordenamientos generales que expida el ayuntamiento y que sólo se aplican al territorio del municipio.

Soporta el municipio tres órdenes jurídicos, dos ajenos: el federal y el estatal y el propio bajo el yugo del local.

La legislación municipal es casi desconocida por los que habitan el municipio, excepto por las autoridades del mismo y uno que otro anticuario o notario. Es casi idéntica la situación que priva con la legislación estatal; aunque tiene su gaceta o diario donde se publica, éstos tienen poca circulación entre la ciudadanía, es necesario recurrir a la biblioteca del estado, al abogado decano, al especialista en antiguallas o de plano a algún notario. Existen por supuesto sus raras excepciones.

Notable es que los habitantes de los municipios y los alumnos y maestros de las escuelas de derecho en los estados se interesen casi exclusivamente por conocer la legislación federal y no la doméstica.

IV. ÓRGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Órgano ejecutivo de gobierno del municipio es el ayuntamiento. Siempre lo ha sido, de 1917 a la fecha. Las autoridades principales que integran este órgano son: el presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos. No lo indicó en 1917 la Constitución, hasta la reforma que sufrió en 1933 se precisaron tales autoridades.

Las tres autoridades por mandato constitucional federal son de elección popular directa. A partir de la reforma de 1933 se prohibió su reelección para el periodo inmediato, texto que se vuelve a publicar en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983, pero cuya vigencia viene desde aquel año. Es el párrafo 2, de la fracción I del artículo 115:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser

electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años. No se previene este lapso en la Constitución federal, lo recoge cada una de las Constituciones de los estados o entidades federativas. Las autoridades y los procedimientos electorales se regulan en la ley electoral que expide el congreso local y que desde luego respetará los principios de la fracción I, del artículo 115. Existe una ley federal que establece los cánones para la elección de autoridades federales: presidente de la República, diputados y senadores, es la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (publicada en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1977, que ha tenido varias reformas), que también fija los requisitos para la existencia y reconocimiento de partidos políticos.

Desde luego no existe una auténtica democracia municipal, como no la hay respecto a los gobernadores y los diputados locales. El partido oficial o partido revolucionario institucional, conocido por la sigla PRI, monopoliza el triunfo electoral de casi todos los ayuntamientos del país, algunos se ganan por los otros partidos políticos llamados de oposición.

Los precandidatos del PRI a los ayuntamientos no son decisiones del pueblo municipal, son resultados del acuerdo o negociación de gobernadores y autoridades federales. Es posible que la designación de estos precandidatos coincida con la simpatía y reconocimiento popular, pero frecuentemente no es así y en ocasiones produce el más fuerte antagonismo hasta el grado de provocar la ira y la violencia.

Por supuesto, que los ayuntamientos más negociados o peleados políticamente son aquellos de importancia económica, especialmente los que son cabecera o tienen su asiento en la ciudad capital de cada estado.

Ocurre, en consecuencia, que la autonomía política de los municipios no existe. Viven bajo la tutela de los gobernadores y del gobierno federal. En este supuesto están todos los municipios, ricos o pobres. Nada cambia porque el municipio cuente con importantes riquezas naturales: minas, tierras, aguas, bosques, pesca, etcétera, o destaque por sus plantas industriales, comerciales o burocráticas. No salen del "sistema", tampoco los municipios de casi nulos recursos.

Al centralismo político que priva en la elección del ayuntamiento hace falta agregar otra fuerza que debilita o contribuye a la inexisten-

cia de la libertad política municipal, la de los caciques políticos y económicos.

A pesar del esfuerzo realizado por varios gobiernos sexenales, el latifundismo no se ha desterrado por completo. Dueño de grandes e inmensas extensiones de tierras, aguas y bosques el latifundista sabe imponer su voluntad política que, en el pasado, llegó incluso a decidir las gubernaturas de los estados.

En la Constitución de cada estado se fijan los requisitos que deben reunirse para ser miembro del ayuntamiento. Es común en todas: ser ciudadano mexicano (dieciocho años) y ser originario o vecino del estado.

Integran la competencia del ayuntamiento las atribuciones que fija el artículo 115 de la Constitución federal, antes reseñado; las que en forma específica señalan otros artículos constitucionales en diversas materias administrativas, como son los artículos 3o., 36, 41, 73, 117 y 130, concurrentes con la Federación y los estados o sólo con éstos; las que se precisan en las Constituciones de los estados y las que previenen en su ley las legislaturas de los estados. Sometido a estas dos jerarquías jurídicas, expedirá sus reglamentos, decretos, bandos de policía y buen gobierno, etcétera.

No sería posible ahora glosar lo que al respecto recogen Constituciones y leyes de 31 estados, pero en resumen, sustancialmente, sus atribuciones se concentran en la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas, ajustados a la jurisdicción territorial del municipio.

Independientemente de las tres autoridades políticas del ayuntamiento, éste cuenta con los organismos administrativos necesarios para la atención y prestación de los servicios públicos. La organización administrativa municipal se regula en la ley orgánica que expide el congreso local de cada estado. Es una ley de naturaleza municipal, aunque sea expedida por el órgano legislativo estatal. Esto significa que la ley orgánica municipal y todas las demás leyes que expida ese órgano para los municipios serán también de tal índole.

Depende de la importancia del municipio el que su organización administrativa sea más o menos compleja. Guadalajara, Monterrey y Toluca, por ejemplo, son tres municipios que revisten la singularidad de ser la sede de los tres poderes del estado, y por ende capital del mismo, Jalisco, Nuevo León y Estado de México, respectivamente. Pero además, se caracterizan por ser importantes centros industriales, comerciales, burocráticos y de excesiva tasa poblacional que los convierte, junto con la ciu-

dad de México, en las metrópolis más importantes y más complejas urbanísticamente consideradas del país. A esta magnitud se debe que a su organización centralizada se agreguen otras, la descentralizada, la empresa de economía mixta y hasta el fideicomiso público.

A medida que crecen poblacionalmente los municipios, tendencia que se observa en gran número de ellos, la organización administrativa también lo hace.

Obvio resulta decir que los municipios que tienen menos capacidad o importancia económica o cuyos territorios son pobres en recursos naturales, en industrias, en comercios, etcétera, su organización administrativa es inevitablemente simple, raquítica o austera. No pocos municipios en el país apenas si logran sostener su organización centralizada elemental, lo que da origen a que se tengan que dar en arrendamiento ciertos servicios públicos ante la incapacidad propia para prestarlos y para lograr algunos ingresos.

Poco hay que decir respecto a los otros dos órganos tradicionales de gobierno, el legislativo y el judicial, municipales.

Para los municipios del país, el órgano o Poder Legislativo es el congreso de estado, integrado por diputados, electos popular y directamente. Las leyes o decretos que expide este cuerpo legislativo para los municipios son de naturaleza “municipal” y no estatal. En esta forma los municipios se rigen por la ley orgánica municipal, la ley de hacienda municipal, etcétera, que existen en cada estado.

A los ayuntamientos se reserva la facultad de dictar los reglamentos y todas las disposiciones reglamentarias necesarias y limitadas a su jurisdicción territorial.

En los municipios la justicia está en manos de jueces menores o de primera instancia. Pero respecto a la justicia administrativa no existe un sistema uniforme. En las Constituciones de algunos estados se prevé la existencia de tribunales administrativos y con esta base se han creado tribunales fiscales a semejanza y guardada toda proporción del tribunal fiscal de la Federación.

Aunque la tendencia que se registra es seguir el sistema de tribunales de lo contencioso-administrativo de tipo francés, en el fondo impera el sistema judicialista.

Para los municipios que forman parte de estados que no cuentan con tribunal fiscal, todas las controversias fiscales y administrativas se desaho-

gan por la vía procesal del juicio de amparo tutelador de las garantías individuales y de todo el orden jurídico nacional. Este juicio, regulado por los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, se tramita ante los tribunales del Poder Judicial federal, como son: juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando existe tribunal fiscal en el estado, los asuntos contencioso, fiscal y administrativo de los municipios se ventilan ante aquél. Las sentencias que dicte este tribunal contrarias al interés de los particulares serán impugnadas a través del juicio de amparo y vuelve así el sistema judicialista que es quien dicta la última palabra en materia de justicia administrativa.

Podría parecer, por lo que se ha expuesto, que la justicia administrativa municipal sigue cotidianamente los rieles de la justicia procesal y tribunales, pero no es así. La mecánica procesal apuntada en realidad poco se usa. Priva en la práctica la vía del arreglo con las autoridades, no sabemos si amistoso o comprometido.

Por otra parte, la psicología del ciudadano que tributa impuestos federales, estatales y municipales no se caracteriza por su espíritu combativo ante los tribunales. Es la situación que aprovechan las autoridades federales y estatales para establecer impuestos o cargas fiscales con relativa frecuencia de índole desproporcional e inequitativa, a sabiendas de que pocos serán los inconformes.

V. AUTONOMÍA HACENDARIA DE LOS MUNICIPIOS

Libertad política del municipio sólo si existe autonomía económica en el municipio, dijeron los diputados constituyentes de 1916-1917. Sin poder económico, el poder político era ilusorio. Los municipios que no reconocieran la voluntad política del centro, estatal y federal, carecerían de todo apoyo fiscal y económico.

Los presidentes municipales de todo el país tienen esa realidad, como primera lección. El que la olvida o no la asimila sabe que perderá toda fuerza institucional y que el municipio tendrá penosa vida vegetativa.

Sexenio tras sexenio de gobierno federal, la autonomía económica del municipio ha sido tópico de las primeras promesas nacionales. Los empeños políticos, sin embargo, no han sido suficientes y el municipio ha recibido estímulos, ayudas, participaciones, por designio de la autoridad

federal, pero sin conseguir el dominio de sus propias fuentes de ingresos ni las bastantes para su desarrollo social y político independiente.

Parásita cada vez más de la hacienda pública federal al través del sistema de participación en impuestos federales, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, la hacienda municipal parece ver una suerte distinta con la reforma de 1983, implantada en el artículo 115 constitucional.

Existe una marcada diferencia entre los dos textos, el anterior y el vigente, en su parte que ahora interesa. El precepto derogado decía: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales...” (fracción II).

El vigente, en cambio, dice:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglos a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egre-

so serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (fracción IV).

El sistema en cada norma constitucional es diferente. En el antiguo texto, la hacienda municipal dependía totalmente de las contribuciones que discrecionalmente fijaran las legislaturas de los estados. Por voluntad de los gobernadores de los estados se enviaban a esos cuerpos legislativos las iniciativas de ley para establecerlas, lo que prácticamente condicionaba la vida municipal a decisiones políticas.

Aun en los casos como el previsto en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional en que se da a los estados participación en el rendimiento de los impuestos especiales que la misma norma precisa, y que se ordena se dé a los municipios participación en el impuesto sobre energía eléctrica, no obstante esto último, el monto de la participación municipal, se deja al arbitrio de la legislatura local.

En otras palabras, la hacienda municipal no sabía a qué fuentes tributarias tenía derecho, a qué monto de éstas podía aspirar, y en los casos en que tenía certeza de la fuente del ingreso, como era la participación en el rendimiento de algún impuesto federal, no tenía la certidumbre sobre su cuantía. Pero quizá lo más grave en todo esto es que la recaudación de los ingresos apuntados llegaba a los municipios en forma errática, fuera de todo calendario de percepciones seguro.

Con el nuevo texto constitucional la situación ha cambiado mucho. Ahora están precisadas las fuentes tributarias municipales en el inciso *a* transcrito. Al parecer, por la redacción del párrafo 2 del citado inciso, la administración de esos recursos corresponde directamente al municipio y sólo cuando éste así lo decida puede celebrar con el gobierno estatal convenio sobre la administración de los mismos.

A las legislaturas compete exclusivamente establecer las contribuciones y los mecanismos de su recaudación por los municipios, la forma de su pago, etcétera. Su injerencia es ahora más bien formal que de fondo.

Además, el cambio en materia de participaciones federales es más notorio. Antes del texto nuevo constitucional, esas participaciones se entregaban a los municipios a través de los gobiernos estatales, ahora se fija que la Federación las entregará directamente a los mismos.

Es cierto que las legislaturas establecerán las bases, montos y plazos, pero cuando menos se supera el hecho sempiternamente reclamado a los estados de retener indebida e indefinidamente los ingresos municipi-

pales (en 1981, por ejemplo, se estuvieron pagando a estados y municipios participaciones que les correspondían por periodos anteriores hasta 1979, inclusive).

Una tercera fuente de ingresos municipales que se fija por la norma del artículo 115 constitucional, es la de la prestación de servicios públicos propios a cargo del municipio, que son por principio los que el mismo artículo 115 previene, amén de otros que prevenga la legislatura local.

En suma, el artículo 115, reformado establece las bases firmes para consolidar auténtica y realmente la autonomía hacendaria del municipio frente a los gobiernos de los estados y de la Federación. Como la reforma apenas se inicia en 1983, sería demasiado prematuro emitir juicios sobre su éxito o efectividad, apenas si tenemos derecho a calificar de acertada la reforma.

Aquel artículo 115 sólo se limitó a declarar el libre manejo de la hacienda municipal, pero sin garantizar la autonomía de ésta en su forma de integración.

Resulta razonable y explicable que el propio artículo 115 reconozca a los ayuntamientos la facultad para autorizar su presupuesto de egresos, pues conociendo ahora sus fuentes de tributación propias y correspondiéndoles su administración, están en condiciones de saber con gran precisión con qué recursos cuentan y en qué los pueden gastar.

A reserva de comprobar los resultados que se obtengan con la reforma constitucional de 1983, sin duda alguna que el sistema vigente de participación en impuestos federales por las haciendas locales y municipales es el que ha fortalecido con éxito la vida de estas últimas.

Ese sistema de participaciones que permite que con impuestos de la Federación se cubran gastos de los estados y de los municipios, está constitucionalmente autorizado en el artículo 73, fracción XXIX.

Después de una serie de ajustes, resultado de las experiencias obtenidas en el manejo de las participaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal vigente (publicada en el *Diario Oficial* del 27 de diciembre de 1978) estableció el sistema de participación en todos los impuestos federales, en favor de los estados y los municipios, tomando en cuenta razones cuantitativas y no cualitativas como antaño, antes de la ley.

Implanta la ley como mecánica para otorgar las participaciones, la existencia de tres fondos: *a)* el Fondo General de Participaciones; *b)* el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y *c)* el Fondo de Fomento Municipal.

Sin poder extendernos a explicaciones de detalle, la idea general sobre cada fondo es la siguiente. El primero significa el monto mensual de los fondos federales percibidos en definitiva y simultáneamente se calculan las participaciones que correspondan a cada estado y se procede a su inmediato pago. El segundo representa el propósito especial de redistribuir participaciones tratando de favorecer en mayor medida a los estados que obtengan menos participaciones del Fondo General y esto se explica porque el Fondo General favorece más a los estados de mayor desarrollo que generan mayor volumen de impuestos federales y menos a los estados de escaso desarrollo.

Especial comentario merece el tercer Fondo. En tanto se pone en práctica la reforma constitucional de 1983, los municipios alimentan en forma importante su hacienda al través del procedimiento de participación en impuestos federales que representa entre el 40% y el 50% de su total de percepciones anuales.

Por principio reciben no menos del 20% sobre el monto de la participación que los estados perciben de los dos Fondos antes citados.

Tienen ingresos por participación en impuestos adicionales al impuesto general de importación y al impuesto general de exportación, así como del impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, en un 95%. Estos impuestos, en cuanto significan recursos de participación para los municipios, integran el Fondo de Fomento Municipal.

La exposición de los mecanismos de distribución de todas estas participaciones, por medio de los Fondos, las modalidades, restricciones, excepciones, rebasan la naturaleza de este trabajo. Pero creemos desde ahora que todos ellos tendrán que modificarse para cumplir con los cambios constitucionales apuntados.

VI. ÚLTIMAS PALABRAS

A partir de la reforma de 1983 se vislumbra un cambio de rumbo sobre la auténtica autonomía económica del municipio. Rompe con la tradicional dependencia del municipio hacia las decisiones políticas de los gobernadores de los estados y establece las bases económicas para la construcción de la hacienda pública propia del municipio que la haga menos dependiente de la hacienda pública federal.