

XXII. EL DERECHO MUNICIPAL MEXICANO: CONSTANTES Y PERSPECTIVAS

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU

Empeñarse en defender la necesidad o la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal sería un delirio.

JOSÉ MARÍA CASTILLO VELASCO (1874)

Aspiramos ahora a la federación de los Estados, para que mañana si es posible, lleguemos a vivir en una federación de municipios.

FÉLIX F. PALAVICINI (1915)

UNA frase —un tanto lírica— sintetiza la evolución y las expectativas del municipio en México: pertenece más a una *tierra prometida* que a un *paraíso perdido*. El municipio ha sido una aspiración popular circular, más que una realidad madura.

La institución municipal es una *institución histórica*, puesto que irrumpe desde que los españoles posan sus plantas en suelo mexicano con el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, que crea Cortés para desvincularse jurídicamente de la capitanía de Cuba, según una vieja tradición castellana.

El municipio es una de las piezas fundamentales de la densa trama institucional del virreinato y estuvo sujeto al principio de centralización propio del arreglo orgánico colonial. Con los riesgos inherentes a la simplificación, pueden identificarse municipios que recrean el legado ibérico, con su trasunto foral, y aquellos que se estructuran en torno a caciques indígenas y a la organización gubernativa autóctona.

En los ayuntamientos de las ciudades más desarrolladas —ciudad de México y Puebla, por ejemplo— se advierten tendencias oligárquicas (sobre todo, predominio de comerciantes), y expresiones del patrimonialismo de la época (cargos edilicios en arrendamiento o adquiridos en propiedad, vitalicios y hereditarios).

El XIX es el siglo de las vicisitudes municipales. Con la invasión napoleónica y la caída de la dinastía borbónica, los principales ayuntamientos novohispanos, señaladamente el de la ciudad de México, asumen precariamente la soberanía (se asoma la soberanía popular); en tanto que más tarde alcanza

el municipio su mayor nivel normativo (formal) con la desventurada Constitución de Cádiz.

El constitucionalismo decimonónico no acogió explícita y sistemáticamente al municipio, pues como se resolvió por el federalismo, se consideró que correspondía a los constituyentes locales la definición de su régimen. Las constituciones locales, por desgracia, no hicieron como la teoría federal postulaba, toda vez que algunas fueron omisas y otras, simplemente lacónicas. Ninguna lo hizo con largueza.

El constitucionalismo centralista —precisamente, por centralista, ya que no había cartas locales— fijó las bases del municipio mexicano en el que encontró tímido refugio la aspiración democrática.

En el XIX se dieron dos acontecimientos que lesionaron muy grandemente a nuestra institución: la desamortización de los bienes de las corporaciones, que aun cuando se enderezaba hacia la iglesia propietaria, comprendió también a los ayuntamientos, así como lo hizo con las comunidades indígenas, es uno, y la aparición de las autoridades intermedias (los jefes políticos porfirianos), es el otro.

El movimiento social que se desencadenó en 1910 (la Revolución Mexicana), que se expresa ideológica y programáticamente en la Constitución de Querétaro, reivindica normativamente al municipio, que encuentra después de 400 años su nicho, precisamente en la Carta de Querétaro, cuando señala ésta en su artículo 115, que “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*”.

El municipio en 1917 se eleva al rango de *decisión política fundamental*, por acudir a Carl Schmitt. Para obsequiar al federalismo, ya que se trataba de un asunto propio del régimen interior de los estados, quedó a éstos el desarrollo de su estatuto, tanto en sus respectivas constituciones como en la legislación ordinaria.

La realidad municipal se fue por otra vereda, si se considera que el proceso de centralización nacional que se vivió desde la década de los veinte hasta los setenta, limitó severísimamente los ingresos de los ayuntamientos, y limitó, con idéntica severidad, el disfrute efectivo de la libertad municipal. A ello se añadió la excesiva injerencia de los ejecutivos locales. En el Distrito Federal, además, se suprimieron los municipios en 1928.

En 1983, después de varios intentos infructuosos, se inicia una década de *reforma municipal* que ha llevado al fortalecimiento de las comunas: se abandonó el enfoque federalista inhibitorio de 1917 y se enmendó, consi-

guientemente, el artículo 115 para desarrollar las bases municipales, y así se definieron las competencias, y se atribuyeron fuentes tributarias (todavía insuficientes), se aclararon las potestades reglamentarias, se limitó la injerencia de los gobernadores para depositar las funciones de tutela en los congresos, se precisó el régimen laboral, se le dotó de libertad presupuestal, y se previno la coordinación entre municipios y entre niveles de gobierno. Años antes se había dado paso en la Constitución General de la República al pluralismo político (la representación proporcional) y al fenómeno de la conurbación en el escalón municipal.

La enmienda de 1983 desató reformas a todas las constituciones locales, la expedición de nuevas leyes orgánicas y la implantación de programas de fortalecimiento municipal de carácter financiero, administrativo y técnico. A partir de 1989, un nuevo programa federal —el Programa Nacional de Solidaridad—, con cuantiosos y crecientes recursos provenientes de la reorientación del gasto y de los ingresos netos extraordinarios por la desincorporación de empresas públicas y de la renegociación de la deuda pública, ha vigorizado de manera insólita a los cabildos. Si se quiere, la reforma municipal de la década admite dos grandes trancos: primero, las competencias (1983), y después, los recursos para hacer uso de ellas (1989).

El Pronasol es un programa que se conviene formalmente entre el gobierno federal y cada gobierno estatal, y entre éste y los ayuntamientos por lo que se refiere a la vertiente municipal, puesto que involucra el ejercicio coordinado de las respectivas facultades y la mezcla de recursos fiscales. La vertiente municipal del Pronasol tiene dos modalidades: *i*) la ejecución por parte de los ayuntamientos de obras convenidas, y que descansan en la participación de comités ciudadanos, y *ii*) la entrega de créditos blandos para la producción agropecuaria por conducto de los propios ayuntamientos.

En la década de la reforma municipal, además del mayor flujo financiero y de las más anchas competencias legales, debe darse crédito a la elevación de los niveles de competencia electoral en varias regiones, lo que contribuirá a dar mayor prestancia a los ayuntamientos.

Desde la perspectiva de su naturaleza político-constitucional, conviene hacer algunas precisiones. Según su régimen constitucional, México tiene un arreglo político-territorial tripartita: el nacional (comúnmente denominado *federal*), el regional (los estados) y el municipal. Cada uno posee sus propias competencias, aunque el orden nacional y el estatal tengan la misma jerarquía (son órdenes coextensos).

El orden municipal, por contra, está sujeto a la tutela del orden estatal, ya que el Congreso —y el Ejecutivo marginalmente— ejerce control sobre los municipios, y la órbita competencial no se define por los ayuntamientos, sino

por una instancia heterónoma (la Constitución General de la República, la Constitución local o el Congreso local).

Heterónomamente se definen también sus ingresos fiscales y de crédito; y se califican los comicios municipales (el Congreso). Sobre esto último ha de insistirse: el Estado libre y soberano —y en esto radica el federalismo mexicano— se da a sí mismo su constitución, con el único límite de no contradecir lo dispuesto por la Constitución de la República, en tanto que un ayuntamiento únicamente puede reglamentar las competencias que le son dadas externamente.

El texto de la Carta de Querétaro ilumina la diferencia radical que hay en el constitucionalismo mexicano entre el orden federal y el estatal por un lado, y el municipal por el otro, si se considera que el artículo 41 no incluye a los ayuntamientos cuando prescribe que “el pueblo ejerce su soberanía *por medio de los Poderes de la Unión*, en los casos de la competencia de éstos, y *por los de los Estados*, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

La naturaleza del ayuntamiento es política porque se integra electoralmente, y es administrativa, puesto que presta servicios públicos y atiende necesidades colectivas, pero no es una autoridad que ejerza la soberanía popular. A ello se añade que el principio de división de poderes —decisión política fundamental— hace que sólo se le confíen al ayuntamiento competencias administrativas (incluidas las reglamentarias), y no jurisdiccionales ni legislativas.

El municipio está gobernado por un órgano colegiado (ayuntamiento), integrado por un presidente (por excepción figura también un vicepresidente), con facultades de ejecución y de índole administrativa; uno o más síndicos procuradores, con responsabilidades de vigilancia, y varios regidores, con labores de deliberación y de coadyuvancia administrativa. El ayuntamiento es de elección popular directa por planilla; y en cuanto a método de escrutinio, se elige por un sistema mixto (mayoría simple matizado por representación proporcional o bien representación de minorías).

En casos extraordinarios, el Congreso suple o sustituye, de manera definitiva o temporal, a un ayuntamiento por un consejo municipal de designación. El mandato dura tres años. Sus servidores públicos están protegidos laboralmente por estatutos locales; y recientemente las controversias que se suscitan entre la administración municipal y los administrados se conocen por tribunales de lo contencioso administrativo del Estado. Si bien la Suprema Corte de Justicia ha sido errática sobre el particular, en varios casos so-

nados, los ayuntamientos, o algún edil, ha impugnado actos de los poderes estatales por vía del juicio de amparo.

Finalmente, una especie de *mea culpa*: todavía los profesionales del derecho no logramos integrar un verdadero derecho municipal científicamente autónomo. El derecho municipal mexicano es todavía una especie de acomodamiento flexible —una especie de licencia terminológica y conceptual— de principios, instituciones y métodos que pertenecen al derecho constitucional y al derecho administrativo, al derecho político.

Ello se explica en alta medida por el aún insuficiente, lento y repetitivo trabajo doctrinal que en materia municipal se aprecia en nuestro país, lo que a su vez se explica por el excesivo predominio científico del Distrito Federal en el que, como ya recordé, se extinguió la institución municipal desde 1928. La centralización doctrinal no sólo ha entorpecido la formación del derecho municipal mexicano, sino que también ha obstaculizado la aparición de un genuino derecho estatal que desenvuelva el derecho político de los estados, hasta ahora dejado de lado por la fuerza expansiva del derecho de las instituciones constitucionales de la Federación.

Al efecto sobresalen, sin embargo, algunos esfuerzos no por aislados, menos significativos: en el siglo XIX, si bien corresponde a Castillo Velasco el mérito de acompañar su derecho constitucional con los textos fundamentales locales, no tuvimos una obra equivalente a la que dedicó James Bryce (*The American Commonwealth*, The Macmillan Co., 1897) al estudio de los estados norteamericanos.

En este siglo destaca el trabajo de la maestra Aurora Arnáiz (*Instituciones constitucionales mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975); y más recientemente, el *Derecho constitucional estatal* (Porrúa, 1988) de Elisur Arteaga, que, por cierto, me tocó prologar. A esos trabajos juristas se agregan los artículos o capítulos de libros de otros publicistas sobre cuestiones estatales o municipales específicas.

LAS TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS

Conforme avanza el proceso democrático el municipio deja de ser una figura meramente administrativa —de prestación de servicios públicos— para adoptar también un carácter político; se convierte en un ente político territorial. Se sustituye la integración por designación, por la fincada en el principio político por excelencia, la elección popular. Así, los órganos municipales se convierten en una modalidad de la representación popular. Es tendencia general que los máximos órganos municipales sean colegiados.

Todos los estados contemporáneos cuentan con varios pisos competenciales de carácter territorial. La arquitectura más simple es tripartita (escalones nacional, regional y municipal).

El municipio es una institución universal, pues forma parte de la trama institucional de todo sistema, sea éste unitario o descentralizado; o se haya dado un régimen de economía de mercado o no. A las competencias propias de los cuerpos municipales, determinadas por ordenamientos de diversa jerarquía normativa, y a estímulo del principio de cooperación entre las distintas esferas de gobierno, se agregan las que se le transfieren por vía de delegación: a través de actos delegatorios el orden regional o el nacional transfieren a los municipios el uso de facultades bajo el control de los delegantes. La delegación responde al propósito de aprovechar las ventajas que apunta la teoría de la escala. Esta tendencia, aunque puede menguar la autonomía municipal, ensancha las posibilidades de acción de las comunas.

Otro asunto es el relativo a la solución fiscal. El proceso universal de centralización de las fuentes tributarias ha llevado a que los ingresos propios de los municipios representen una modesta porción de la gran masa nacional, y sea indispensable que se les traspasen participaciones en los tributos nacionales o regionales, o bien se les vigorice con recursos a través de gasto público convenido.

Las leyes previenen que la determinación de los montos descansa en criterios de solidaridad territorial y de desarrollo especialmente equilibrado; con tal propósito se pondera el nivel de evolución socioeconómica y la población.

La prolongada etapa de intervencionismo estatal, que se expresó en la asunción de las grandes tareas de promoción del desarrollo, de producción directa y de gestión empresarial a cargo de los órganos nacionales, con la consecuente concentración de los recursos económicos, no ha permitido que las municipalidades se erijan en una instancia protagónica en ese campo. Por ende, se les han asignado responsabilidades en la prestación de los servicios públicos primarios de carácter no industrial y no comercial.

Por otro lado, el proceso de urbanización que caracteriza a todas las sociedades, ha introducido excepciones a la universalidad del municipio, cuando se ha desembocado en fenómenos de conurbación o de metropolización, para ganar en eficiencia administrativa y técnica, y superar problemas de índole financiera. Esas excepciones son un tema muy rico del derecho administrativo. Al respecto también debe darse cuenta de que en el asiento de los poderes nacionales, para favorecer la operación de éstos, o por razones de carácter político, también se suelen introducir modalidades municipales.

Un tema no resuelto es el referente a la solución de las controversias que

se suscitan entre el municipio y las regiones político-territoriales de las que son parte constitutiva. No es usual que se acuda a la jurisdicción (generalmente el Tribunal Constitucional) para ventilar los conflictos entre los poderes regionales y los nacionales. En los federalismos se explica ello porque está vedado a los poderes nacionales desenvolver relaciones directamente con las municipalidades, puesto que el conducto del estado federado es inexcusable.

A pesar de que se trata de una añeja y recurrente preocupación de los científicos de la administración, los programas de fusión de municipalidades han tenido resultados magros. Ni la vía coactiva ni los estímulos fiscales y presupuestales han sido eficaces ahí donde se considera que el número de las comunas es excesivo y tiene altos costos en términos de eficiencia. Los resultados son igualmente magros en tratándose de las mancomunidades o sindicación de municipios o de formación de empresas de servicios públicos comunes.

En algunos países anglosajones el ímpetu neoliberal está conduciendo a la revisión de las competencias municipales con la finalidad de transferir la prestación de servicios públicos a empresas privadas a través de esquemas de concesión. Al respecto, y salvo los casos ya tradicionalmente acreditados, no se ha extendido el modelo de una administración técnica, políticamente neutral y permanente, y que no resulte afectada por el desenlace de los procesos comiciales.

La modestia de los avances no es ajena a las limitaciones presupuestales que han hecho imposible dar un tratamiento justo al problema laboral de los municipios, e implantar un verdadero servicio civil.

La institución municipal vive en el mundo entero una etapa de renovación por influjo de los procesos descentralizadores, que están conduciendo a la reivindicación de los federalismos y a la construcción de modelos regionales y autonómicos que trascienden las soluciones de los sistemas unitarios. Entre los pocos autores mexicanos que con este enfoque innovador se han aproximado a esta tendencia, figura el notable estudio de Roberto Ortega Lomelín (*El nuevo federalismo. La descentralización*, Porrúa, 1988), cuyo prólogo también estuvo a mi cuenta.

Procede concluir reiterando que el derecho de la descentralización, el derecho local, y el derecho de las colectividades territoriales, con sus respectivos capítulos sobre cuestiones municipales y, por supuesto, el llamado derecho municipal, son apenas ramas tributarias del derecho político por su denso contenido constitucional y administrativo.