

## EL MUNICIPIO: CONSTITUCIÓN DE 1917 Y ESTATUTO

### *I. Origen y evolución del municipio mexicano*

El municipio es una de las grandes innovaciones institucionales de la Carta de Querétaro, una verdadera decisión política fundamental, porque es una de las piezas básicas de la arquitectura constitucional y del sistema orgánico de México. Los numerosos y variados elementos de la solución municipal de 1917 arrojan una verdadera jungla temática, la cual reclama un tratamiento sistemático: la evolución histórica de la institución municipal, incluida la postura de las sucesivas constituciones, primero; la naturaleza jurídico-política y territorial del municipio, después, y sus relaciones con los poderes estatales y con los nacionales, su arreglo orgánico y el consecuente reparto de competencias, así como las relaciones de las autoridades municipales con la ciudadanía, finalmente.

Para no extenderme, sólo dejo constancia de que la etapa prehispánica, sobre todo el imperio azteca, conoció fórmulas de organización político-territorial semiautónomas, y de participación popular en la prestación de los incipientes servicios públicos, particularmente los de policía y salubri-

dad, que con cierta liberalidad analógica podrían tenerse por antecedentes municipales.<sup>1</sup>

La etapa española encuentra uno de sus hitos en la formación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, manobra jurídica de Hernán Cortés -al fin ex estudiante de leyes en la Universidad de Salamanca- para romper definitivamente los lazos de dependencia que lo vinculaban con Diego Velázquez, Gobernador de la isla La Española (Cuba). En la primera carta de relación<sup>2</sup> se da cuenta a la Corona sobre el pedimento de los conquistadores a Cortés, que éste satisfizo de inmediato:

Y acordado esto nos juntamos todos, y acordes de un ánimo y voluntad, hicimos un requerimiento al dicho capitán en el cual dijimos: que pues él veía cuanto al servicio de Dios Nuestro Señor y al de vuestras majestades convenía que esta tierra estuviese poblada, dándole las causas de que arriba a vuestras altezas se ha hecho relación, y le requerimos que luego cesase de hacer, porque sería destruir la tierra en mucha marra, y vuestras majestades serían en ello muy deservidos, y que así mismo le pedíamos y requeríamos que luego nombrase para aquella villa que se había por nosotros de hacer fundar, alcaldes y regidores en nombre de vuestra reales altezas, con ciertas protestaciones en forma que contra él protestásemos si así no lo hiciese.

Y hecho este requerimiento al dicho capitán, dijo que al día siguiente nos respondería; y viendo pues el dicho capitán cómo convenía al servicio de vuestras reales altezas lo que le pedíamos, luego otro día nos respondió diciendo que su voluntad estaba más inclinada al servicio de vuestras majestades que a otra cosa alguna, y que no mirando al interés que a

<sup>1</sup> Ignacio Romero Vargas e Yturbide, *Organización política de los pueblos de Anáhuac, México*, Libros Luciérnaga, 1957.

<sup>2</sup> Fechada el 10 de julio de 1519.

él se le siguiera si prosiguiera en el rescate que traía propuesto de rehacer, ni los grandes gastos que de su hacienda había hecho en aquella armada juntamente con el dicho Diego Velázquez, antes posponiéndolo todo, le placía y era contento de hacer lo que nosotros le era pedido, pues que tanto convenía al servicio de vuestras reales altezas. Y luego comenzó con gran diligencia a poblar y a fundar una villa, a la cual puso por nombre la Rica Villa de la Veracruz y nombramos a los que la presente suscribimos, por alcaldes y regidores de la dicha villa, y en nombre de vuestras reales altezas recibió de nosotros el juramento y solemnidad que en tal caso se acostumbra y suele hacer.

Después de lo cual, otro día siguiente entramos en nuestro cabildo y ayuntamiento, y estando así juntos enviamos a llamar a dicho capitán Fernando Cortés y le pedimos en nombre de vuestra reales altezas que nos mostrase los poderes e instrucciones que el dicho Diego Velázquez le había dado para venir a estas partes; el cual envió luego por ellos y nos los mostró, y vistos y leídos y por nosotros bien examinados, según lo que pudimos mejor entender, hallamos a nuestro parecer que por los dichos poderes e instrucciones no tenía más poder el dicho capitán Fernando Cortés, y que por haber expirado ya no podía usar de justicia ni de capitán de allí en adelante.

Pareciéndonos, pues, muy excelentísimos príncipes, que para la pacificación y concordia dentre nosotros y para nos gobernar bien, convenía poner una persona para su real servicio que estuviese en nombre de vuestras majestades en la dicha villa y en esas partes por justicia mayor y capitán y cabeza a quien todos acatásemos hasta hacer relación de ello a vuestras reales altezas para que en ello proveyesen lo que más servido fuesen, y visto que a ninguna persona se podría dar mejor el dicho cargo que al dicho Fernando Cortés, porque demás de ser persona tal cual para ello conviene, tiene muy gran celo y deseo del servicio de vuestras majestades, y asimismo por la mucha experiencia que de estas partes e islas tiene, a causa de los oficios reales y cargos que en ellas de vuestras reales altezas ha tenido, de los cuales ha siempre dado buena cuenta, y por

haber gastado todo cuanto tenía por venir como vino con esta armada en servicio de vuestras majestades, y por haber tenido en poco, como hemos hecho relación, todo lo que podía ganar e interese que se le podía seguir, si rescatara como tenía concertado, le proveímos en nombre de vuestras reales altezas de justicia y alcalde mayor, del cual recibimos el juramento que en tal caso se requiere, y hecho como convenía al real servicio de vuestras majestades, *lo recibimos* en su real nombre en nuestro ayuntamiento y cabildo por justicia mayor y capitán de vuestras reales armas, y así está y estará hasta tanto que vuestras majestades provean lo que más a su servicio convenga. Hemos querido hacer de todo esto relación a vuestras reales altezas, por que sepan lo que acá se ha hecho y el estado y manera en que quedamos.<sup>3</sup>

Es interesante resaltar del acto cortesiano que la creación del primer ayuntamiento mexicano vincula directamente la empresa de la conquista con los Reyes Católicos, y que para tal propósito se hecha mano de la tradición municipalista castellana: los pueblos tienen derecho a reunirse ("ayuntarse") y el cabildo a examinar los asuntos de interés común, así como a designar a las autoridades que han de conducir al poblado y defenderlo (alcaldes y regidores), y a quienes (procuradores) lo representen ante los propios monarcas. Paso a paso, de la construcción de la nueva sociedad política novohispana, se extendió la institución municipal, recreándose el legado ibérico, por un extremo, y captando, por el otro, las modalidades que la demografía indígena hacía indispensables.<sup>4</sup>

El municipio español, o sea para peninsulares y criollos, fue al mismo tiempo un aglomerado de elementos democráticos y de elementos oligárquicos: dado que la estructura de las Cor-

<sup>3</sup> Hernán Cortés, *Cartas y documentos*, México, Porrúa, 1963, pp. 20 y 21.

<sup>4</sup> Silvio Zavala, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, tomo I, p. 398.

tes como fórmula de representación política, así fuera discontinua, no tuvo sitio en el enjambre institucional de la nueva España, los ayuntamientos son los únicos cuerpos representativos, aunque siempre amagados por la barroca y centralizadora organización política colonial. Por el otro lado, los cabildos *españoles* –distintos, por cierto, a los cabildos eclesiásticos– *absorbieron* tendencias oligárquicas, y aun aristocratizantes, pues los cargos edilicios fueron recayendo en unas cuantas familias nobles o de comerciantes y mineros, a través de su adquisición en propiedad o arrendamiento. No era infrecuente que varias regidurías fueran también hereditarias.<sup>5</sup>

A pesar de que al principio la Corona resolvió que los ayuntamientos indígenas se confiarían a los caciques aborígenes, al correr del tiempo sufrieron el asedio de las encomiendas y las reducciones de las autoridades coloniales superiores.<sup>6</sup>

El siglo XIX, con la independencia, la búsqueda de la organización política, la reforma social y la dictadura porfiriana, dejó su impronta en el municipio. En ese siglo, con motivo de la caída de la dinastía borbónica en España y la usurpación bonapartista, el ayuntamiento de la Ciudad de México asume, precaria y temporalmente, la soberanía popular, excita al Virrey a que tome todas las providencias necesarias para preservar la integridad de la Colonia hasta que tuviera lugar la restauración, y convoca a todos los ayuntamientos novohispanos a hacer lo propio.<sup>7</sup> En esos momentos aciagos se miró a los cabildos como verdaderas corporaciones representativas y expresiones soberanas.

<sup>5</sup> Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Porrúa, pp. 93 y ss.

<sup>6</sup> Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI, pp. 168-195.

<sup>7</sup> Luis Villoro, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, UNAM, 1967.

La Carta de Cádiz aporta al constitucionalismo mexicano los fundamentos primeros del federalismo, según lo demostró la profesora Benson,<sup>8</sup> con las diputaciones provinciales; y el carácter constitucional de la institución municipal trazó el camino para un arreglo políticamente descentralizado.<sup>9</sup>

La descentralización política, a través de las diputaciones y los ayuntamientos, es congruente con las otras soluciones que llevaron al triunfo el liberalismo en el Constituyente gaditano, como la separación de poderes, el parlamentarismo y la monarquía constitucional. La Constitución de Cádiz dispuso que "para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos"; y precisó las distintas modalidades del encargo edilicio y su carácter electivo, prohibió la reelección inmediata, y le definió su competencia, inclusive la reglamentaria.<sup>10</sup> El Reglamento Provisional del Imperio de Iturbide únicamente se refirió al municipio para determinar que los ayuntamientos serían electivos.<sup>11</sup>

Las Bases del Plan de la Constitución Política de 1823 prescribían el número de alcaldes, regidores y síndicos en función de la población y otorgaban al Congreso Nacional la facultad de definir los ingresos tributarios de los ayuntamientos, pero se quedan cortas si se les compara con la Constitución de 1812. Por el contrario, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824, no hicieron mayor referencia a los municipios

<sup>8</sup> Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.

<sup>9</sup> Jorge Sayeg Helú, *Federalismo y municipalismo mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 1984.

<sup>10</sup> Joaquín Tomás Villarroja, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

<sup>11</sup> El análisis de los sucesivos textos constitucionales se fundó en la obra *Los derechos del pueblo mexicano*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1978, tomo VIII.

o a sus cuerpos de gobierno. La primera Constitución centralista –la Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836–, por su parte, no sin cierto laconismo, resolvió que habría ayuntamientos, los cuales serían de elección popular y estarían a cargo de la recaudación e inversión de "los propios y arbitrios". La segunda Constitución centralista (las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843), igualmente lacónica, apunta sólo que las asambleas departamentales –que sustituyeron a los congresos locales de la Constitución de 1824– aprobarían los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de gastos municipales.

Ambas cartas adoptaron la figura del jefe político o prefecto que consagró la Constitución de Cádiz.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, virtual Constitución centralista de Maximiliano de Habsburgo, contiene varios preceptos de contenido municipal: "cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de habitantes"; y esa administración se depositaría en un alcalde (de designación) y un ayuntamiento (de elección popular). Las contribuciones serían decretadas por "el Emperador".

La Constitución Federal de 1857, precisamente por una mala inteligencia del federalismo, rechazó la propuesta del Diputado Castillo Velasco y se resolvió implícitamente por dejar a los estados la regulación de la institución municipal, lo que hizo que el jurista se doliera:

En contra (...) sólo se me ha opuesto, por las personas a quienes he consultado, la objeción de que las adiciones que propongo no son propias en la Constitución Federal, sino que tienen su lugar legítimo en las constituciones de los estados: pero yo no sé si, por ahorrar algunas palabras en el Código General o por el temor de arreglar por medio de una base común algunos puntos de la administración de los estados, deba

el Soberano Congreso exponer a la República a que continúen los males que he indicado y que causarán su ruina.<sup>12</sup>

A pesar de ello, algunos preceptos de esta Carta demuestran que el Constituyente daba por descontado que existían y existirían los municipios (obligación ciudadana de contribuir en los gastos municipales y de inscribirse en el padrón municipal, por ejemplo).

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que expidieron los liberales en 1856 al triunfo definitivo de la Revolución de Ayutla, atribuye a los gobernadores la creación de municipios, la aprobación de los ingresos y presupuestos de egresos municipales y la vigilancia de su administración y uso. En el siglo XIX, ya bajo la Constitución de 1857, los planes políticos que Porfirio Díaz<sup>13</sup> expidió en sus rebeliones contra Juárez y Lerdo de Tejada sostienen la reivindicación de la libertad municipal.

La reconstrucción de la historia constitucional del México decimonónico no debe omitir, por penoso que sea, que las leyes de desamortización, deseosas de liquidar el patrimonio inmobiliario de la Iglesia Católica y de favorecer la extensión de la propiedad privada al calor del optimismo liberal, desposeyeron de sus bienes raíces tanto a las corporaciones indígenas como a las municipalidades, con lo que estas últimas vieron severamente debilitada su capacidad material para atender con eficacia las necesidades colectivas.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 362-365.

<sup>13</sup> El de La Noria de 1871 y el de Tuxtepec de 1876.

<sup>14</sup> Jan Bazant, *Los bienes de la Iglesia en México, 1856-1875*, México, El Colegio de México, 1984.



Las previsiones federalistas no se realizaron suficientemente, puesto que las sucesivas constituciones locales no desarrollaron sistemáticamente el estatuto de la institución municipal. En ocasiones, tocó a las leyes secundarias hacer la regulación, o bien ésta se hizo a través de ordenanzas administrativas. En las primeras décadas del siglo XIX se siguieron aplicando cuerpos normativos de la época colonial.

La insuficiente legislación estatal llevó a que se consolidaran los reglamentos autónomos, es decir, bandos municipales no sustentados en leyes (bases normativas sistemáticas y expresas de las entidades federativas).

## ***2. El municipio en la Constitución de Querétaro***

En el pensamiento de los precursores de la Revolución Mexicana, y en los momentos culminantes de ese movimiento social, estuvo presente el municipio.<sup>15</sup> En el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 se reclamó la desaparición del escalón que en el siglo XIX se colocó entre las autoridades estatales y los ayuntamientos, conocido como jefe político, delegado o prefecto; y se demandó, asimismo, la restauración de los municipios que hubieran sido suprimidos, así como el "robustecimiento del poder municipal".

Llamamos la atención sobre la expresión "poder municipal". Líneas abajo despejaremos la cuestión.

El Apóstol de la Democracia, don Francisco I. Madero, incorporó al Plan de San Luis (que llevaría a la renuncia del Presidente Díaz) el asunto municipal: exigió la libertad municipal y condenó que los ayuntamientos fueran designados por los gobernadores. Pascual Orozco, en el Pacto de La Empacadora, postuló la supresión de los jefes políticos.

<sup>15</sup> Manuel González Ramírez, *La revolución social de México*, México, FCE, 1960.

A Venustiano Carranza correspondió el mérito de incorporar la institución municipal a la más alta jerarquía normativa. Primero, con las adiciones al Plan de Guadalupe, el movimiento constitucionalista pugnó porque *la libertad municipal* se llevara a la Carta Fundamental y, después, con el decreto que expidió el Primer Jefe en 1914, se prescribió que los estados tendrían "como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre", es decir, avanzaba la depuración del concepto municipal que, finalmente, recogería la Constitución de Querétaro. La adición señalaba que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridad intermedia.

El proyecto de reformas que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscaba, al decir del Primer Jefe, no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la económica, al asegurarle los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades. La propuesta municipal, contenida en el artículo 115, se descompone como sigue: a) la naturaleza del municipio; b) el gobierno municipal; y c) la libertad política.<sup>16</sup>

La propuesta, modificada por el dictamen de la 2a. Comisión, fue objeto de perfeccionamientos y suscitó acalorados debates.

En primer término, la Comisión precisó la naturaleza de la institución cuando señaló que el municipio sería la base de la división territorial de los estados y de su organización política, *pero también de la administrativa*, con lo que encuentra su perfil definitivo: es el municipio un ente territorial, político y administrativo a la vez. Por otro lado, la Comisión hizo suya la idea carrancista de que los ayuntamientos serían de elección direc-

<sup>16</sup> José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1986.

ta y también popular, para cerrar el paso a fórmulas reglamentarias que pudieran escamotear la injerencia inexcusable de la ciudadanía.

Se conserva la previsión carrancista de que los gobernadores -y el Ejecutivo Federal- se reserven el mando de la fuerza pública en los municipios en los que residieren habitual o transitoriamente. Se insinúa así lo que de manera rotunda se establece en el artículo 73: que el Distrito Federal (asiento habitual del Ejecutivo) se organizará en función de municipalidades.

La Comisión Dictaminadora de Querétaro no se circunscribió a perfeccionar la iniciativa de Carranza; le agregó elementos de la mayor trascendencia para la vida del *municipio revolucionario*, si se advierte que tendría personalidad jurídica y administraría libremente su hacienda. Ambos elementos, a la postre, serían aprobados por el Constituyente.

Sin embargo, la cuestión de la recaudación tributaria y de las controversias fiscales entre los municipios y los estados, después de la encendida polémica que se instauró entre los diputados, fueron desechadas.

Se desestimó la propuesta de la Comisión, consistente en que fueran los ayuntamientos quienes recaudaran todo tributo local que contribuyera a los gastos estatales, ante lo cual el Ejecutivo podría designar inspectores "para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". Ese rechazo se entiende porque la exaltación de la libertad municipal no debería hacer nugatorio el federalismo, supeditándose a los estados libres y soberanos la eficiencia fiscal y la manipulación de los ediles y administradores municipales. Por consiguiente, tampoco se aprobó la sugerencia de la Comisión de que los diferendos que al respecto surgieran entre estado y municipio se conocieran por la Suprema Corte de Justicia, pues ello habría sido una intromisión central en el régimen interior de los estados, y éstos quedarían

colocados en un plano de absoluta igualdad con los municipios, en perjuicio del régimen federal que la propia Constitución ratificaba.

Finalmente, el Constituyente resolvió que la hacienda de los municipios se formaría con las contribuciones que las legislaturas señalaran, las cuales serían suficientes para atender sus necesidades.

En el artículo 73, por otra parte, se otorga desde 1917 al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, los cuales habrían de dividirse en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. Como se examinará adelante, en 1928 se extinguió la institución municipal en el Distrito Federal y en los Territorios. En otros artículos de la Carta de Querétaro se regulan distintos aspectos de la cuestión municipal: la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto municipal (artículo 31, fracción IV); de inscribirse en el catastro municipal (artículo 36, fracción I); y de desempeñar cargos concejiles (artículo 36, fracción V).

En sus setenta y cinco años de vigencia, el régimen municipal de la Constitución se ha modificado en varias ocasiones. La primera reforma al estatuto municipal se dio por vía oblicua: se reformó la fracción VI del artículo 73, en 1928, para suprimir la institución municipal en el Distrito Federal y Territorios Federales. Ese cambio constitucional encuentra su lógica en el propósito de que esas entidades federativas previnieran los conflictos asociados a la yuxtaposición de autoridades, toda vez que estaban gobernadas por el Presidente de la República a través de un funcionario de designación (los gobernadores, libremente nombrados y removidos por el titular del Poder Ejecutivo). Ya en la época obregonista habían tenido lugar conflictos entre el ayuntamiento de la Ciudad de Mé-

xico y el Gobierno Federal, cuando ambas responsabilidades recayeron en partidos políticos distintos.

Más tarde, para conservar esta modificación constitucional, se ha considerado que el creciente tamaño demográfico y urbano del asentamiento de los poderes, e inclusive el fenómeno de la conurbación con municipalidades del Estado de México, así como los costos financieros de la infraestructura y los servicios públicos, dan fundamento al estatuto *sui géneris* del Distrito Federal.

No puede dejarse de lado, como lo han demandado juspublicistas y políticos, que esta solución limita severamente los derechos políticos de los capitalinos. Por lo que hace a los territorios, una reforma que tuvo lugar en 1940 restauró los municipios.

En 1971 se reformó la fracción I del artículo 74, para establecer que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estaría facultada para suspender y destituir a los ediles municipales y designar a quienes debieran relevarlos en los territorios. La propuesta era consecuente con el carácter de legislatura local que esa Cámara tenía tratándose de los territorios federales. En 1974 se suprimió esa adición por haberse transformado los territorios en estados libres y soberanos.

En 1933 se modificó, por primera vez, el artículo 115 para que captara la prohibición de la reelección inmediata de los ediles acorde con la nueva prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores, con motivo del asesinato de Alvaro Obregón. Esta enmienda fue ocasión para que el Constituyente Permanente explicitara la tipología de los cargos edilicios: presidente municipal, regidores y síndicos.

Treinta años después de la entrada en vigor de la Carta de Querétaro se modificó, por segunda vez, este precepto, con el propósito de otorgar a las mujeres el derecho a votar y ser vo-

tadas en los comicios municipales, adelanto ciudadano que llegaría a su culminación con el cambio de 1957, que extiende a las mujeres el voto activo y el pasivo en todo tipo de comicios. Ello hizo que se suprimiera la adición de 1947 por innecesaria.

La explosión demográfica, y la aceleración del proceso de urbanización, motivaron a que, junto con sendas adiciones a los artículos 27 y 73, se incorporara al 115 una fracción para regular los asentamientos humanos y las conurbaciones que comprendieran a distintas municipalidades, otorgándose facultades de regulación a los ayuntamientos.

El impulso al proceso democrático de México se expresó con una nueva legislación electoral para los partidos políticos en 1977, que comprendió también a los ayuntamientos como cuerpos de representación popular, pues una nueva reforma al artículo 115 dispuso que los ayuntamientos de municipios con más de 300 mil habitantes se integrarían conforme al principio de representación proporcional. Debe señalarse que en esa ocasión el Poder Revisor distinguió entre ese principio pluralista y el de la representación de minorías, debiéndose tomar en cuenta este último en la formación de los congresos locales.

Finalmente, la larga e irregular evolución histórica del municipio mexicano llegó a su cenit cuando, en 1983, entraron en vigor reformas radicales al artículo 115, para dar pie a una verdadera *reforma municipal* dentro de un proceso de descentralización nacional de gran aliento. Esa adición recoge viejas y reiteradas demandas de la doctrina, los partidos y la ciudadanía en su conjunto, para abrir nuevos ámbitos al juego democrático y ganar eficiencia en los servicios públicos. Y aunque la parte final de este capítulo versará sobre el estatuto actual del municipio, conviene hacer un apretadísimo inventario de las innovaciones de 1983, que no fueron otras que la definición de una competencia mínima para los ayuntamientos, la fija-

ción de fuentes tributarias, la salvaguarda de los cuerpos edilicios frente a los Ejecutivos locales y el señalamiento del estatuto laboral de los servidores municipales.

En 1987, con finalidades de sistematización legislativa, se alteró por última vez el artículo 115, cuando se asignó en exclusiva al estatuto municipal y se trasladaron los contenidos relacionados con los poderes públicos estatales al artículo 116.

Por la vía de las reformas al artículo 73, el régimen del municipio se ha modificado en varias ocasiones, sin considerar las enmiendas ya comentadas. Primero, en 1934, y más tarde, en 1935, para establecer la participación de las municipalidades en el rendimiento de ciertos tributos; después, para establecer la corresponsabilidad municipal en asuntos educativos y, finalmente, en 1987, para asignar facultades en cuanto a ecología. En tres ocasiones se ha reformado el artículo 3o., con el objetivo de definir el papel del municipio en la educación dentro de un concepto amplio de Estado, que comprende a los tres órdenes de gobierno (en 1934, 1946 y 1948).

El nuevo artículo 115 fue la piedra de toque de un vigoroso proceso de modernización legislativa en todos los estados de la Unión. Se reformaron las constituciones locales y se expidieron leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos para reglamentar y ampliar las bases de organización de los ayuntamientos, y para establecer los fundamentos normativos de la reglamentación que a la sazón empezaron a expedir los cabildos.<sup>17</sup>

### *3. El estatuto municipal en nuestros días*

La evolución histórica del municipio, y su régimen constitucional, proporcionan los elementos necesarios para precisar su naturaleza jurídico-política, sobre todo si se le compara con las

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.

soluciones que se han implantado en otros sistemas políticos.<sup>18</sup> Una manera pragmática de aproximarse al asunto es cotejar el instituto municipal con los estados en una república federal. El federalismo mexicano consiste en dos órdenes coextensos, normativos y de competencias, de la misma jerarquía.

Los dos órdenes, el federal o nacional y el estatal o local, están sometidos a la Constitución General de la República, de suerte que si entre ellos se suscita un conflicto, éste se resuelve en favor del orden que coincida con lo prevenido en la Norma Fundamental. La instancia nacional no ejerce control de tutela alguno sobre la instancia local. Los órganos del poder público de los estados se integran a través del sufragio de la ciudadanía local (Congreso y Poder Ejecutivo), o bien con la concurrencia de los dos órganos políticos del Estado (Poder Judicial), pero sin que participe la esfera nacional. La única excepción es la prevenida en el artículo 76, para el caso de la desaparición de poderes, y siempre que la Constitución local no establezca otro procedimiento: el Senado, a propuesta del Presidente de la República, designa a quien haya de hacerse cargo del Poder Ejecutivo.

La relación entre los poderes del Estado y los ayuntamientos es diametralmente distinta. Un órgano estatal —una comisión estatal— suele organizar los comicios para renovar a los ayuntamientos; tales comicios son calificados por un órgano también estatal, como lo es el Congreso. El Congreso, y en menor medida el Ejecutivo, ejercen potestades de tutela sobre los ayuntamientos. La legislatura aprueba las contribuciones para que los ayuntamientos capten los recursos que les permitan financiar sus actividades, y revisar las aplicaciones de sus fondos cuando examinen la cuenta pública. Más aún, el Congreso, con la intervención del Ejecutivo, así sea moderada, tie-

<sup>18</sup> José Francisco Ruiz Massieu, *op. cit.*, *supra*, nota 16.



ne competencia para suspender, revocar o destituir a un ayuntamiento o a alguno de sus integrantes.

El análisis del artículo 41 de la Constitución General de la República aclara la cuestión, pues en ese precepto se señala 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 establecidos por la Constitución General y las constituciones de los propios estados. En dicho artículo, que es el eje de la vida republicana y democrática de México, no se hace referencia alguna a los ayuntamientos, puesto que éstos no son *poderes públicos*, en la terminología del constitucionalismo mexicano.

El alcance de tan importante precepto es mayor cuando se examinan los artículos 103, 104 y 105 de la Carta de Querétaro, por medio de los cuales se otorga a la Suprema Corte de Justicia la competencia de resolver las controversias que se susciten entre las esferas federal y local, o entre los distintos estados, o bien entre los poderes de un mismo estado, sin hacer referencia alguna a los municipios, precisamente por ser éstos elementos del régimen interior de los propios estados federados, y de menor jerarquía. La soberanía de los estados en el federalismo mexicano, por otro lado, entraña la capacidad para darse a sí mismos su propia Constitución, sin más límite que el no violar lo prevenido por la Constitución de la República, lo que conlleva la capacidad de definir sus propias competencias.

Al efecto, en el artículo 124 de la Carta Fundamental se prescribe que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". Por el contrario, los ayuntamientos no tienen potestad para asignarse sus competencias ni para expedir sus normas fundamentales porque ello es pro-

pio de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del estado de que se trate, o bien de la legislatura local.

Múltiples actos meramente administrativos de los ayuntamientos, como son la venta de inmuebles o la obtención de un crédito requieren, para su perfeccionamiento jurídico, de la autorización de un órgano estatal (el Congreso).

Finalmente, por lo que atañe a las diferencias radicales que el sistema constitucional asigna a los estados y municipios, puede apuntarse que en el federalismo impera el principio de igualdad entre los estados federados, mientras que en el régimen municipal, como lo confirma el inciso i de la fracción III del artículo 115, es aplicable el principio opuesto, el de la desigualdad, porque cada municipio es tratado en proporción a su tamaño demográfico y recursos técnicos, financieros, territoriales y socioeconómicos.

Conviene abundar en el campo de la definición de la naturaleza jurídico-política del municipio mexicano. El municipio de México no está sometido al poder jerárquico de las otras esferas de gobierno, ya que ese poder es propio de los arreglos meramente administrativos y conlleva los poderes de designación y mando; se trata, en realidad, de un poder de tutela *sui generis*, normalmente *ex post*, *excepcional* y *expreso*. El sometimiento del municipio al poder jerárquico es propio de los regímenes unitarios o centralizados, que se expresan en una verdadera pirámide en cuya cúspide se colocan los poderes nacionales.

Tampoco es el municipio mexicano un ente soberano, pues ya se ha dicho que no tiene la aptitud para darse su propia Constitución ni para integrar a los titulares de sus órganos representativos sin injerencia de otra esfera de competencia. La idea de una soberanía municipal emerge al fragor de la Revolución Francesa, tiempos en los que con toda llaneza se hablara de un *pouvoir municipale*.

El instituto municipal que perfila la Constitución de 1917 tampoco es sólo un ente administrativo que en exclusiva preste servicios públicos para atender necesidades colectivas de orden material. El ayuntamiento, el órgano máximo de un municipio, es un cuerpo de representación política, un verdadero cuerpo gubernativo y, por ende, su conformación emana del sufragio ciudadano. De ahí la diferencia entre el municipio y otros acomodados territoriales de naturaleza técnica o administrativa, como lo son las delegaciones de las agencias públicas con miras a desconcentrar el manejo de los asuntos para mejorar la eficiencia y la pertinencia.

El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez, como muy bien se hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es base de la *división territorial* y de la *organización política y administrativa de los estados*. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa: un municipio es un ente político por la manera como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo; y es administrativo al tiempo, porque presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales.

Desde el punto de vista político, el municipio está revestido de libertad ("la libertad municipal"), que denota un margen de autarquía en el uso y reglamentación de sus competencias, distinta de la autonomía de los estados (soberanía, según terminología histórica) y de la soberanía popular y nacional. En el terreno de lo administrativo, el municipio cuenta con la llamada *autonomía orgánica* para ejercer por sí las competencias y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda usarlas.

El municipio, en la teoría del Estado mexicano, por lo que hace al régimen interior de los estados federados, comparte

con el principio de división de poderes la misma finalidad: distribuye funcionalmente entre distintos órganos el poder público para que se manifieste separada, pero coordinadamente, la soberanía popular; y la institución municipal hace un reparto del poder, desde el punto de vista territorial, entre distintos órganos (los ayuntamientos).

El órgano máximo para la administración del gobierno municipal es el ayuntamiento, integrado por un Presidente, uno o varios síndicos y un número variable, en función de la población, de regidores. Como miembros que son del ayuntamiento, cada uno de sus integrantes posee un voto, excepto el Presidente, quien suele tener voto de calidad para los casos de empate y derecho de voto. Los ediles son elegidos por voto universal y directo a través de planillas. Desde la enmienda de 1977, el artículo 115 previene que habrá regidores de representación popular. No obstante esa disposición, es frecuente que no se observe el criterio de la proporcionalidad sino que haya únicamente representación para las minorías, siempre y cuando obtengan arriba de un mínimo de sufragios. Como el ayuntamiento no es *un poder* –según hemos expuesto ya–, no entra en colisión con el principio de división de poderes, piedra angular del constitucionalismo democrático. La solución mexicana se aparta de la adoptada en otros países en los que el cuerpo edilicio nombra al Presidente Municipal, sobre todo en aquellos que han tenido un régimen parlamentario. Los presidentes son los jefes de la administración pública municipal; los síndicos tienen a su cargo la vigilancia financiera y la representación jurídica de la comuna, en tanto que los regidores supervisan, por ramos, las distintas labores administrativas.

Está prohibida la reelección inmediata, que incluye la imposibilidad de que quien figure en un ayuntamiento pueda formar parte de otro, así sea en una modalidad edilicia distinta. Los ediles están revestidos de fuero, y para encausarlos penal-

mente es indispensable desenvolver un juicio de procedencia en la legislatura.

La estructura orgánica del gobierno municipal se completa con órganos de inferior jerarquía y de carácter territorial, sean de elección popular o vecinal, como las comisarías o ayudantías, o bien de designación, denominados comúnmente delegaciones. Estas últimas se suelen establecer en áreas que al paso del tiempo se convirtieron en urbanas o suburbanas.

Los ayuntamientos celebran sesiones ordinarias y extraordinarias y, en varias ocasiones, se reúnen en cabildo abierto para que la ciudadanía participe libremente.

Los cambios constitucionales de 1983 limitaron severamente la injerencia de los gobernadores en la remoción total o parcial de los cuerpos edilicios. Toca a los congresos, cuando haya desaparecido un ayuntamiento o se trate de la falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y siempre que no proceda que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren elecciones extraordinarias, designar entre los vecinos a los consejos municipales.

Asimismo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, el Congreso podrá suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de los ediles en caso de causas graves, después de desenvolver un procedimiento que respete la garantía de audiencia. Estos asuntos están contemplados tanto en las constituciones locales como en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

El principal mérito del nuevo artículo 115 fue el de designar, a través de la norma jurídica de más alto rango (la Constitución General de la República), la competencia mínima de los ayuntamientos, puesto que a partir de 1983 los cabildos tienen a su cargo los siguientes servicios públicos: agua pota-

ble y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.<sup>19</sup> Esas competencias propias se completan por las constituciones locales o por la legislación secundaria, según las potencialidades y recursos de los municipios, los cuales suelen clasificarse por rangos.

A partir de modalidades relativamente recientes del federalismo cooperativo y del uso más extendido de convenios públicos para coordinar el uso de facultades, llevar a cabo programas conjuntos y mezclar fondos públicos *de facto*, se asigna a la administración municipal, en tratándose de asuntos específicos, el carácter de Delegación. Así, se le transfiere la responsabilidad a los ayuntamientos de ejecutar una obra o prestar un servicio público, con apoyo financiero total o parcial del gobierno federal o del gobierno del estado, siempre que se ajusten a normas técnicas y procedimientos y se permita la implantación de instrumentos de evaluación y control. El legislador, consciente de las limitaciones financieras a las que han de hacer frente los ayuntamientos, contempla que varios municipios puedan coordinarse y aun asociarse para la más eficaz prestación de sus respectivos servicios públicos.

Una acotación procede: el federalismo dual que México ha construido y la pertenencia de los municipios al régimen interior de los estados, hacen que en la fracción X del artículo 115 -con el mayor tino, aunque de manera implícita- se prevenga que los acuerdos de coordinación se celebrarán entre la Federación y los estados, pero no entre la Federación y los municipios directamente y, mucho menos, sin la intervención de las autoridades estatales. Por otra parte, varias leyes federales y estatales tienen a los ayuntamientos y a las administraciones públicas municipales como autoridades auxiliares, cuando así se les requiera.

<sup>19</sup> Teresita Huerta Barrera, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.

Si bien la Constitución de Querétaro no repartió expresamente las competencias tributarias entre la esfera federal y la esfera local y, por ende, tampoco reguló sistemáticamente las fuentes tributarias de los ayuntamientos, algunas referencias marginales sobre la participación municipal en los rendimientos de los tributos federales se encuentran en la Carta de Querétaro desde 1917.<sup>20</sup> No fue hasta 1983 cuando, sin subsanar esas omisiones en tratándose de los estados, se establecieron con claridad las fuentes del ingreso fiscal de las municipalidades: participación en los tributos federales según las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas; los ingresos derivados de los servicios públicos y las contribuciones que los estados definan sobre la propiedad inmobiliaria. Ese señalamiento confirma la vieja demanda revolucionaria de que los ayuntamientos administren libremente su hacienda y posean los elementos indispensables para el cumplimiento de sus cometidos, pero en congruencia con la distinta naturaleza jurídico-política de los poderes estatales y de los ayuntamientos, y según tradición remotísima, se encarga en exclusiva a los congresos locales que, así como definen los tributos estatales, incluidas sus tasas, hagan lo propio con los tributos municipales.

Es así como se observa el viejo criterio de que toda carga que grave fiscalmente a los ciudadanos ha de aprobarse por la representación popular.

En el mismo artículo 115 se prohíbe que las leyes locales establezcan exenciones o subsidios respecto de las contribuciones, y define que las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos, lo que se cumple anualmente. Acordes con la libertad hacendaria que poseen los municipios —y es otro de los méritos de la enmienda de 1983—, los presupuestos de egresos ya no son aprobados por las legislaturas, pues ello corre a car-

<sup>20</sup> Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958.

go de los cabildos. La cuenta pública, por tratarse del instrumento que reporta el manejo y aplicación de tributos aprobados por el Congreso, es examinada por éste.

La explosión urbana que se advierte en México hizo necesario que en 1976 se adicionara el artículo 115 para depositar en los ayuntamientos la responsabilidad de concurrir a la regulación y planificación del desarrollo urbano, expedir planes directores y planes parciales, fijar las normas para las densidades y usos del suelo, y para crear y administrar reservas territoriales. Igualmente, junto con la Federación y los estados, toca a los municipios coadyuvar a la planificación y regulación de las conurbaciones.

Para evitar conflictos entre los distintos órdenes de gobierno y salvaguardar la integridad física del Presidente de la República y de los gobernadores, los titulares de los poderes ejecutivos tendrán el mando de la fuerza pública en aquellos municipios donde residieran habitual o transitoriamente. En el resto de las municipalidades ese mando corresponde a los ayuntamientos.

En 1983 se resolvió, a través del artículo 115, el añejo problema del estatuto aplicable a las relaciones entre la administración pública municipal y sus servidores públicos. De manera definitiva se resolvió que ese estatuto ya no pertenece al derecho administrativo, sino que se ubica en el mundo del derecho del trabajo, y por ello se previene que los congresos locales expedirán leyes que al efecto reglamenten el artículo 123 de la Constitución General de la República.

No aclaró el Constituyente cuál de los dos apartados es aplicable (el "A" o el "B"), por lo que libremente podrán las legislaturas optar por alguna de esas dos alternativas, o bien tomar elementos de cada una de ellas.